Bundesministerium
der Finanzen

Das System

der öffentlichen Haushalte

Herausgeber:
Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Stand: Juli 2008
Redaktion: Ministerialrat Dr. Thomas Knörzer (Thomas.Knoerzer@bmf.bund.de)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 2
Abkürzungsverzeichnis 2
A. Einführung in das Haushaltsrecht und in die Haushaltssystematik 4
B. Haushaltsaufstellung 12
C. Mittelfristige Finanzplanung 16
D. Haushaltsausführung 19
E. Personal 24
F. Zuwendungsrecht 27
G. Kassen- und Rechnungswesen, Rechnungslegung und Entlastung 33
H. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 35
I. Neue Steuerungsinstrumente 39
J. Rechnungsprüfung, Bundesrechnungshof 41
K. Einsatz der IT im Haushaltsverfahren 46
L. HKR-Verfahren 48
M. Grundzüge der Finanzverfassung 53
N. Öffentliche Haushalte 62
O. Die Haushalte der Länder 66
P. Haushaltswesen der Gemeinden 67
Q. Finanzbeziehungen zur EU 70
R. Wechselwirkungen zwischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und öffentlichen Haushalten 73
Stichwortverzeichnis 75

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	BfdH	Beauftragter für den Haushalt
AG	Aktiengesellschaft	BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
apl.	außerplanmäßig	BHO	Bundeshaushaltsordnung
Art.	Artikel	BIP	Bruttoinlandsprodukt
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag	BMF	Bundesministerium der Finanzen
BBankG	Bundesbankgesetz	BSP	Bruttosozialprodukt
BFD	Bundesfinanzdirektion	BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWV	Bundesbeauftragte(r) für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
ca.	circa
DFÜ	Datenfernübertragung
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
d. h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
ELS	elektronischer Schalter
EU	Europäische Union
f./ff.	folgende
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung
GV	Gemeindeverbände
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR-Verfahren	automatisiertes Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
HÜL	Haushaltsüberwachungsliste
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KKR	Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes
ku	künftig umzuwandeln
kw	künftig wegfallend
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Million/en
Mrd.	Milliarde/n
MTB	Mantel-Tarifvertrag für Arbeiter des Bundes
MwSt	Mehrwertsteuer
Nr.	Nummer
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaften
PPP	Public Private Partnership
rd.	rund
s.	siehe
sog.	so genannt
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tit.	Titel
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
üpl.	überplanmäßig
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
VE	Verpflichtungsermächtigung/en
vgl.	vergleiche
v. H.	vom Hundert
z. A.	zur Anstellung
z. B.	zum Beispiel
ZIVIT	Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik
Ziff.	Ziffer

A. Einführung in das Haushaltsrecht und in die Haushaltssystematik

1. Haushaltsrecht

1.1 Zur Entwicklung des Haushaltsrechts

Bis zur Haushaltsreform von 1969 galten bei Bund und Ländern die Regelungen der Reichshaushaltsordnung von 1922 im Wesentlichen fort. Die Reichshaushaltsordnung baute auf den preußischen Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltswirtschaft auf und diente dem fiskalischen Ziel der Bedarfsdeckung des Staates. Die Unzulänglichkeiten der Reichshaushaltsordnung wurden umso deutlicher, je größer der Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt wurde und je stärker der Staat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusste. Mehr und mehr wurde ein koordiniertes Planen und Wirtschaften von Bund und Ländern auch über mehrere Jahre hinweg erforderlich. Auch an die Haushaltssystematik wurden neue Anforderungen gestellt. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Haushaltsentscheidungen sollten erkennbar werden, zudem sollten das Zahlungs- und Buchungswesen vereinfacht und die Rechnungslegung beschleunigt werden.

Die Haushaltsreform von 1969 schuf einen neuen einheitlichen Rahmen für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern. Zunächst wurden die Haushaltsverfassungsvorschriften des Grundgesetzes (Art. 109 bis 115) neu gefasst. Danach wurden das für Bund und Länder geltende Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) sowie für den Bund die Bundeshaushaltsordnung (BHO) verabschiedet. Das HGrG und die BHO traten am 1. Januar 1970 in Kraft. Die Länder haben den im HGrG enthaltenen Gesetzgebungsauftrag in den folgenden Jahren durch den Erlass ihrer Landeshaushaltsordnungen umgesetzt.

Zusammen mit dem bereits 1967 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) brachte die Haushaltsreform folgende wesentliche Neuerungen:

- Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG). Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erfordert Stabilität des Preisniveaus, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum (§ 1 StWG).

- Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (Art. 115 GG). Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz GG).

- Bund und Länder legen ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde (§ 50 HGrG).

- Es wurde ein Finanzplanungsrat eingerichtet, der unter Vorsitz des Bundesministers der Finanzen (BMF) Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und Gemeinden und Gemeindeverbände gibt (§ 51 HGrG).

- Die Transparenz des Haushalts wird durch das Fälligkeitsprinzip gefördert. Im Haushalt dürfen nur die Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden. Nicht benötigte Mittel verfallen. Erscheinungen wie der sog. Juliusturm werden dadurch verhindert. In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts war eine Kassenreserve in Milliardenhöhe aus nicht ausgeschöpften übertragbaren Ausgabeermächtigungen und aus Steuermehreinnahmen früherer Jahre entstanden, die einen den einzelnen Ausgaben nicht mehr zuzuordnenden Nebenhaushalt bildete.

- Der Gruppierungsplan weist den ökonomischen Gehalt des Haushalts und damit die gesamtwirtschaftliche Wirkung haushaltspolitischer Entscheidungen aus. Der Funktionenplan zeigt, in welchem Umfang einzelne öffentliche Aufgaben erfüllt werden.

In den Folgejahren erfuhr das Haushaltsrecht verschiedene Änderungen: 1985 durch das Bundesrechnungshofgesetz (Modernisierung der Rechnungsprüfung), 1990 durch das Vierte Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung (Präzisierung des Investitionsbegriffes in Umsetzung des Urteils des BVerfG vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311) und 1994 durch das Fünfte Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung (Präzisierung der Voraussetzungen für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie die Beleihung von Privaten zur Vergabe von Zuwendungen in öffentlich-rechtlicher Form).

In der ehemaligen DDR war 1990 ein dem HGrG und der BHO entsprechendes Haushaltsrecht geschaffen worden. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland wurde die Geltung von HGrG und BHO durch den Einigungsvertrag auf das Beitrittsgebiet ausgedehnt. Die neuen Länder haben danach in Umsetzung des HGrG-Auftrags ihre eigenen Haushaltsordnungen geschaffen.

Das am 1. Januar 1998 in Kraft getretene Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz hat mit der Änderung des HGrG und der BHO die Möglichkeit geschaffen, den Dienststellen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln mehr Flexibilität einzuräumen, wenn dies zu Ersparnissen für die öffentliche Hand führt. Wesentliche Eckpunkte des Gesetzes sind:

- Die Flexibilität der Haushaltswirtschaft wird durch eine Erweiterung der Deckungsfähigkeit erhöht.
- Das Jährlichkeitsprinzip wird durch eine Erweiterung der Übertragbarkeit eingeschränkt.
- Der Grundsatz der Gesamtdeckung wird gelockert, um verstärkte Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen zu schaffen.
- Die Kosten- und Leistungsrechnung wird gesetzlich verankert.
- Bei allen finanzwirksamen Maßnahmen ist eine Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen.

Mit der Änderung der §§ 7 und 63 BHO durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 1. September 2005 sollen Hemmnisse und Unklarheiten beseitigt werden, die die Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften bisher erschwert haben.

Derzeit gibt es verstärkt Forderungen nach einer grundlegenden Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens und damit auch des Haushaltsrechts. Dabei geht es insbesondere darum, wie eine stärkere Ergebnis- und Wirkungsorientierung des Haushalts erreicht werden kann und ob es zweckmäßig ist, auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen umzustellen.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit des Haushaltswesens in Bund und Ländern werden Vorschläge zur Fortentwicklung des Haushaltsrechtsrechts und der Haushaltssystematik im regelmäßig tagenden „Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ mit dem Ziel eines einheitlichen Vorgehens abgestimmt. Änderungen des Haushaltsrecht und der Haushaltssystematik der Gemeinden werden in der Arbeitsgruppe „Kommunales Haushaltsrecht“ der Länderinnenministerien koordiniert.

1.2 Rechtsgrundlagen

1.2.1 Artikel 109 bis 115 GG

Das Grundgesetz enthält zahlreiche Regelungen zum Haushalt und zum Haushaltsverfahren. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Regelungen:

- Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Sie haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen;
- Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts;
- Ermächtigung der Bundesregierung zur Leistung bestimmter Ausgaben, wenn der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet ist (vorläufige Haushaltsführung);
- Über- und außerplanmäßigen Ausgaben bedürfen der Zustimmung des BMF, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf;
- Pflicht des BMF zur Rechnungslegung über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden des Bundes;
- Aufgaben des Bundesrechnungshofs als unabhängige Rechnungsprüfungsbehörde; ,
- Die Aufnahme von Krediten ist nur zulässig, soweit ein Bundesgesetz dazu ermächtigt. Absolute Grenze ist die Summe der im Haushalt veranschlagten investiven Ausgaben. In § 10 Abs. 3 Nr. 2 HGrG/§ 13 Abs. 3 Nr. 2 BHO ist die Legaldefinition von investiven Ausgaben niedergelegt.

1.2.2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG)

Mit diesem Gesetz aus dem Jahr 1967 wurde dem Wandel von der herkömmlichen Bedarfsdeckungsfunktion der öffentlichen Haushalte zu einer gesamtwirtschaftlichen Budgetfunktion Rechnung getragen.

1.2.3 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

Das HGrG verpflichtet Bund und Länder, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln. Einige Vorschriften (§§ 49 ff.) gelten einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder. Das HGrG kann nur mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden.

1.2.4 Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Mit der BHO erfüllt der Bund seine Verpflichtung, sein Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des HGrG zu regeln, und trifft ergänzende Regelungen. Die Länder haben ihre Verpflichtung durch Erlass ihrer Landeshaushaltsordnungen (LHO) erfüllt. Die Paragraphenfolge ist in allen Haushaltsordnungen weitgehend identisch.

1.2.5 Das jährliche Haushaltsgesetz (HG)

Mit dem HG wird der Haushaltsplan (Anlage zum HG) festgestellt. Es enthält weitere Regelungen, die sich nicht für eine Aufnahme in das Dauergesetz BHO eignen. Als (Einspruchs-)Gesetz ist das HG der BHO (ebenfalls Einspruchsgesetz) gleichwertig und kann einzelne Regelungen der BHO zeitlich begrenzt abändern. Regelungen des (Zustimmungs-)Gesetzes HGrG kann es nicht abändern.

In das HG dürfen allerdings nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das HG beschlossen wird (sachliches und zeitliches Bepackungsverbot, Art. 110 Abs. 4 GG).

Der Haushaltsplan ist eine systematisch gegliederte Zusammenstellung der für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Er ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Diese Wirkung kann nur das materielle Recht erzeugen. Weil der Haushaltsplan nur eine Ermächtigung begründet, ist die Regierung rechtlich nicht verpflichtet, Ausgaben, die in den Haushaltsplan eingestellt wurden, auch tatsächlich zu leisten.

1.2.6 Verwaltungsvorschriften

Insbesondere die Verwaltungsvorschriften zur BHO und die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (Gruppierungsplan, Funktionenplan, Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes - HRB) sind als ergänzende Verwaltungsvorschriften anzuführen.

1.3 Haushaltsgrundsätze

GG, HGrG und BHO enthalten eine Reihe von Regelungen, deren Einhaltung für eine geordnete und wirtschaftliche Haushaltswirtschaft unerlässlich ist:

- Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG)

  Alle Einnahmen und Ausgaben sind in den Haushaltsplan einzustellen. Es dürfen keine Mittel ohne Haushaltsermächtigung ausgegeben werden. Sonderhaushalte sind nur für Bundesbetriebe und Sondervermögen zugelassen.

- Grundsatz des Haushaltsausgleichs (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG)

  Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Er muss für den Gesamtbetrag der eingestellten Ausgaben die erforderliche Deckung ausweisen. Andernfalls wäre die Vollzugsfähigkeit des Haushaltsplans nicht gewährleistet. Als Deckung sind auch Kredite im Rahmen des Art. 115 GG zulässig; allerdings gehören hierzu nicht die Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (sog. Kassenverstärkungskredite).

- Jährlichkeitsgrundsatz (Art. 110 Abs. 2 GG)

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

- Grundsatz der Vorherigkeit (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG)

  Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt.

- Bepackungsverbot (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG)

  In das jährliche 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 ist.

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

  Die Grundsätze sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans zu beachten. Dabei ist der Grundsatz der Sparsamkeit nur ein Unterfall des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Wirtschaftlichkeit bedeutet, dass

  -- ein bestimmtes Ergebnis mit geringstmöglichem Mitteleinsatz (Minimalprinzip = Sparsamkeitsprinzip) oder

  -- mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis (Maximalprinzip = Ergiebigkeitsprinzip)

  angestrebt wird

- Gebot der Gesamtdeckung (§ 7 HGrG, § 8 BHO)

  Alle Einnahmen dienen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Damit wird eine bevorzugte Deckung bestimmter Ausgaben verhindert. Andererseits müssen wichtige Ausgaben nicht zurückgestellt werden, bis für sie zweckbestimmte Einnahmen eingegangen sind.

- Fälligkeitsprinzip (§ 8 HGrG, § 11 BHO)

  Im Haushalt dürfen nur die Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden.

- Trennung von Ausgabeermächtigungen und Verpflichtungsermächtigungen (VE)

  Ausgabeermächtigungen ermächtigen die Verwaltung, Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr zu leisten. Will sich die Verwaltung zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten, muss bei dem jeweiligen Ausgabetitel eine VE (§§ 16, 38 BHO) in den Haushaltsplan eingestellt werden. Durch das Institut der VE soll das parlamentarische Budgetrecht im Hinblick auf Vorbelastungen künftiger Haushalte gesichert werden.

- Bruttoprinzip (§ 12 HGrG, § 15 Abs. 1 BHO)

  Die Einnahmen und Ausgaben sind in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Es dürfen also weder Ausgaben von Einnahmen vorweg abgezogen noch Einnahmen auf Ausgaben vorweg angerechnet werden. Soweit in Ausnahmefällen eine Saldierung zweckmäßig und zulässig ist, ist aus Kontrollgründen der Saldo in den Erläuterungen des Haushaltsplans zu berechnen. Durch das Bruttoprinzip wird die Zusammensetzung der einzelnen Haushaltspositionen transparent gemacht.

- Grundsatz der Einzelveranschlagung (§ 12 Abs. 4 HGrG, § 17 Abs. 1 BHO)

  Zur Haushaltsklarheit gehört die Spezifizierung der Haushaltsansätze. Demnach sind die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen. Je stärker der Grundsatz der Einzelveranschlagung beachtet wird, desto stärker ist die Einflussmöglichkeit des Parlaments auf den Haushaltsplan und die Bindung der Regierung daran im Haushaltsvollzug.

- Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit

  Aus dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs folgen das ungeschriebene materielle Gebot der Haushaltswahrheit und das formelle Gebot der Haushaltsklarheit.

  Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit sind die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu schätzen. Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sind Haushaltsansätze nach einem durchgängigen System klar zu gliedern. Dies erleichtert die Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit.

2. Haushaltssystematik

Ohne eine sinnvolle Haushaltssystematik wäre eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften nur schwer möglich. Die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze wäre nicht zu kontrollieren und Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung würden einen unverhältnismäßig hohen personellen und zeitlichen Aufwand erfordern.

Die Mindestanforderungen an die mit der Haushaltsreform 1969 eingeführte Systematik werden in §§ 10 und 11 HGrG sowie in §§ 13 und 14 BHO aufgestellt.

2.1 Gesamtplan

Die Einzelpläne werden im Gesamtplan zusammengefasst, in dessen Haushaltsübersicht alle Einzelpläne haushaltssystematisch dargestellt werden. In der Finanzierungsübersicht wird die Berechnung des Finanzierungssaldos und im Kreditfinanzierungsplan werden die Einnahmen aus Krediten und die Tilgungsausgaben gegenübergestellt.

Näheren Aufschluss über die systematische Zusammensetzung des Haushaltsplans geben die Übersichten zum Haushaltsplan - insbesondere die Auswertung der Gruppierungen und Funktionen -, die als Anlage des Haushaltsplans abgedruckt werden.

2.2 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.

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

2.3 Kapitel

Die Einzelpläne gliedern sich in Kapitel:

Kapitel 01:	Ministerium
Kapitel 02:	allgemeine Bewilligungen
Kapitel 03 ff.:	wichtige Sachgebiete und nachgeordnete Behörden.

2.4 Titel

Die Titel stellen die unterste Stufe der Gliederung des Haushaltsplans dar.

Entsprechend dem Gruppierungsplan werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrem Zweck titelweise veranschlagt.

Die gesetzliche Feststellung und damit Verbindlichkeit erstreckt sich auf das sog. *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.

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

Titel können zu Titelgruppen mit einer übergeordneten Zweckbestimmung zusammengefasst werden (z.B. IT-Ausgaben innerhalb eines Kapitels). Dadurch wird die Übersicht über sachlich zusammenhängende Titel erleichtert.

Titel, die der Flexibilisierung unterliegen, werden links von der Titelnummer mit einem „F“ gekennzeichnet.

2.5. Verschiedene Muster

2.5.1. Muster aus dem Verwaltungsbereich

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2008 1 000 €	Soll 2007 1 000 €	Ist 2006 1 000 €

Ausgaben

Haushaltsvermerk

1. Es gelten die Flexibilisierungsregelungen gem. § 5 Abs. 2 bis 4 HG.
   In die Flexibilisierung einbezogen ist auch Tit. 532 11.
   Ausgenommen sind Tit. 526 02 **und 545 01.**
2. Mehrausgaben bei folgenden Titeln: Kap. 0801 flexibilisierter Bereich dürfen bis zur Höhe der Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: 282 08.
3. Mehrausgaben bei folgenden Titeln: Hauptgrp. 4, Hauptgrp. 5 und Hauptgrp. 8 dürfen bis zur Höhe der zweckgebundenen Mehreinnahmen bei folgendem Titel geleistet werden: Kap. 0804 Tit. 272 04.

Personalausgaben

F	422 01 -011	Bezüge und Nebenleistungen der planmäßigen Beamtinnen und Beamten	63 500	65 092	63 004

Haushaltsvermerk

1. Erstattungen Dritter fließen den Ausgaben zu.
2. DBV Öffentlich rechtliche Anstalt für Beteiligung, die Landwirtschaftliche Rentenbank und die DekaBank Deutsche Girozentrale führen Geldbeträge zur Deckung der Kosten der Staatskommissare, der stellvertretenden Staatskommissare, der Staatsbeauftragten und der stellvertretenden Kommissare der Bundesregierung an den Bund ab.
   Die Geldbeträge fließen den Einnahmen bei Kap. 0801 Tit. 119 99 zu.

Erläuterungen

Bezeichnung	1 000 €
1. Dienstbezüge einschließlich auf Gesetz beruhender Zulagen und Leistungen	62 900
2. Aufwandsentschädigungen	500
3. Sonstige Leistungen	100
Zusammen	63 500

Aufwandsentschädigungen und sonstige Leistungen werden gemäß der Übersicht, die vor dem Einzelplanabschluss abgedruckt ist, gezahlt.

Personalkostenerstattung der BAFin im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft.

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2008 1 000 €	Soll 2007 1 000 €	Ist 2006 1 000 €

Ausgaben

Sächliche Verwaltungsausgaben

F 511 01 -011 Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände — 2 600 | 2 030 | 1 972

Erläuterungen

Bezeichnung	1 000 €
1. Geschäftsbedarf	1 318
2. Kommunikation	808
3. Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände	648
4. Sonstiges	-174
Zusammen	2 600

zu 4.: Rückeinnahme

F 514 01 -011 Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen und dgl. — 120 | 120 | 150

Erläuterungen

Bezeichnung	1 000 €
1. Haltung von Fahrzeugen	103
2. Dienst- und Schutzkleidung, persönliche Ausrüstungsgegenstände	17
Zusammen	120

Bezeichnung	Soll 2008	Soll 2007
Pkw	22	24
davon personengebunden	*5*	*5*
Kleinbusse	2	2
Lkw	1	1
Zusammen	25	27

F 517 01 -011 Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume — 8 143 | 8 143 | 8 422

Erläuterungen

Bezeichnung	1 000 €
1. Heizung	1 000
2. Elektrizität (ohne Heizung) und sonstiger Energiebedarf	1 400
3. Reinigung, Abfallentsorgung usw., Be- und Entwässerung	2 500
4. Privater Dienstleister	2 530
5. Sonstiges	2 490
6. Erstattungen und Beiträge Dritter	-1 777
Zusammen	8 143

Für

- verwaltungseigene Gebäude und bauliche Anlagen mit insgesamt 96 919 qm Netto-Grundrissfläche ohne Boden- und Kellerraumfläche,
- gemietete oder gepachtete Gebäude, bauliche Anlagen und Räume mit insgesamt 26 923 qm Netto-Grundrissfläche ohne Boden- und Kellerraumfläche.

2.5.2. Muster aus dem Programmbereich

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2008 1 000 €	Soll 2007 1 000 €	Ist 2006 1 000 €
	Ausgaben			
	aus Tgr. 01 - Förderung des Städtebaues			
882 14 -440	Zuweisungen zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf (Die soziale Stadt)	90 757	82 452	67 166
	Verpflichtungsermächtigung.....88 390 T€ davon fällig: im Haushaltsjahr 2009 bis zu.....20 370 T€ im Haushaltsjahr 2010 bis zu.....30 830 T€ im Haushaltsjahr 2011 bis zu.....23 690 T€ im Haushaltsjahr 2012 bis zu.....13 500 T€			
	Haushaltsvermerk 1. Mehrausgaben dürfen bis zur Höhe der Einsparungen bei folgendem Titel geleistet werden: **686 09.** 2. **Die weitere Verpflichtungsermächtigung darf bis zur Höhe der Einsparung der Verpflichtungsermächtigung bei folgendem Titel belegt werden: 686 09.** 3. Die Verpflichtungsermächtigung ist mit den Verpflichtungsermächtigungen bei folgenden Titeln gegenseitig deckungsfähig: **882 12,** 882 13, 882 15, 882 16, 882 17 und 882 18. 4. Für Bundesmittel in Höhe von **20 Mio. €** wird zugelassen, dass sie auch für Modellvorhaben in den Gebieten der Sozialen Stadt und dann auch für Zwecke wie Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie im Bereich der lokalen Ökonomie wie Gründerzentren eingesetzt werden können.			

Erläuterungen

Mehrjährige Maßnahmen (davon neue Maßnahmen in Fettdruck)	Gesamtausgaben des Bundes 1 000 €	Verausgabt bis 2006 1 000 €	Bewilligt 2007 1 000 €	Nach 2007 übertragene Ausgabenreste 1 000 €	Veranschlagt 2008 1 000 €	Vorbehalten für 2009 ff 1 000 €	Nachrichtlich Leistungen Dritter 1 000 €	Nachrichtlich Leistungen Dritter Prozent
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Förderungsprogramm bis 2006.....	259 586	-	74 994	71 183	63 605	49 804	-	-
2. Förderungsprogramm 2007.....	110 000	-	7 458	-	25 542	77 000	-	-
3. **Förderungsprogramm 2008**.....	**90 000**	-	-	-	**1 610**	**88 390**	-	-
Zusammen.....	459 586	-	82 452	71 183	90 757	215 194	-	

Zu 1. Spalte 2: Restverpflichtung am 31.12.2006

Mehr wegen planmäßiger Programmabwicklung.

B. Haushaltsaufstellung

1. Haushaltskreislauf

Einen Überblick über den Haushaltskreislauf anhand des Haushalts 2007gibt die folgende Tabelle:

Haushaltskreislauf
am Beispiel des Haushalts 2007

2005	
Dezember	• Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Aufstellung des Haushalts 2007 und des Finanzplans 2006 bis 2010
2006	
März	• Voranschläge der Ressorts werden BMF übersandt
April	• Verhandlungen zwischen BMF und Ressorts auf Arbeitsebene
Mai	• Mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und mittelfristige Steuerschätzung • Sitzung des Finanzplanungsrats • Verhandlungen zwischen BMF und Ressort auf AL-Ebene
Juni	• Haushaltsverhandlungen auf Minister-Ebene (Chefgespräche) • Kabinettentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan
August	• Übersendung des Haushaltentwurfs an BT und BR zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis
September	• 1. Lesung im BT • 1. Beratung im BR • Beginn der Beratungen im Haushaltsausschuss des BT
Oktober	• Beratungen im Haushaltsausschuss
November	• Kurzfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung; Abschlussberatung im Haushaltsausschuss des BT („Bereinigungssitzung“) • Sitzung des Finanzplanungsrats • 2. und 3. Lesung im BT
Dezember	• 2. Beratung im BR • Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Haushaltsführung 2007
2007	
Januar	• Beginn der Haushaltsausführung
September	• Rundschreiben des BMF an die Ressorts zur Rechnungslegung für 2007
2008	
Januar bis März	• Erstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung (Jahresrechnung)
April	• Übersendung der Jahresrechnung an BT, BR und BRH durch BMF
November	• Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2007 im Jahresbericht des BRH
2009	
Februar	• Entlastung der Bundesregierung durch BR
Juli	• Entlastung der Bundesregierung durch BT

Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich ist, dauert es ungefähr dreieinhalb Jahre, bis der Haushaltskreislauf abgeschlossen ist. Dabei wechseln die Entscheidungsträger: Die Exekutive (Regierung/ Verwaltung) stellt den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans (im Folgenden: Haushaltsentwurf) auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Das Parlament berät

den Haushaltsentwurf, beschließt den Haushalt und entlastet die Regierung aufgrund der vom Finanzministerium vorgelegten Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofs.

2. Aufstellung des Haushaltsentwurfs

2.1 Aufstellungsrundschreiben

Die Aufstellung des Haushaltsentwurfs beginnt beim Bund in der Regel mehr als ein Jahr vor dem Jahr, für das der Haushalt gilt (Haushaltsjahr). Ausgangspunkt ist ein - Ende Dezember/Anfang Januar abgesandtes - Aufstellungsrundschreiben an die obersten Bundesbehörden, in dem das BMF insbesondere

- die allgemeine haushaltspolitische Situation darstellt,

- die obersten Bundesbehörden auffordert, die Voranschläge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt - in der Regel Anfang März - zu übersenden (§ 27 Abs. 1 BHO) und

- Hinweise für die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben sowie für die Gestaltung des Personalhaushalts gibt (z.B. Obergrenzen für die Ausgaben oder bestimmte Ausgabenblöcke, Grundsätze für die Beschaffung und Haltung von Dienstkraftfahrzeugen oder für die Ausstattung der Geschäftszimmer, Vorgaben, dass neue Planstellen/Stellen grundsätzlich durch Umsetzung im Einzelplan auszugleichen und Hebungen von Planstellen nicht vorzusehen sind).

2.2 Aufstellung der Voranschläge

Die obersten Bundesbehörden fordern ihrerseits Voranschläge von den nachgeordneten Dienststellen an. Die unteren Dienststellen leiten ihre Bedarfsanmeldungen an die jeweils nächsthöheren Dienststellen. Hier werden die verschiedenen Ausgabenwünsche koordiniert. Die für den Einzelplan zuständige oberste Bundesbehörde fordert dann vom BMF die aus ihrer Sicht benötigten Mittel an. Dabei obliegt es auf jeder Stufe jeweils dem Beauftragten für den Haushalt der Dienststelle, die Voranschläge aufzustellen (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BHO).

2.3 Aktualisierung des Finanzplans innerhalb des BMF

Schon zu Beginn des Jahres - noch vor Eingang der Voranschläge der obersten Bundesbehörden - wird der geltende Finanzplan innerhalb des BMF auf der Ausgaben- und Einnahmeseite neu bewertet; daraus werden Eckwerte für den neuen Finanzplan sowie Vorgaben für die kommenden Haushaltsverhandlungen entwickelt.

2.4 Prüfen der Voranschläge

Das BMF prüft die von den obersten Bundesbehörden übersandten Voranschläge (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BHO). Dabei muss es sicherstellen, dass die Ausgaben insgesamt nicht höher sind als die geschätzten Einnahmen einschließlich der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vertretbaren Nettokreditaufnahme.

Soweit es bei den Einnahmen um Steuereinnahmen geht, legt das BMF die Schätzergebnisse des unabhängigen Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Sitzung im Frühjahr) zugrunde, dem neben dem federführenden BMF das Bundeswirtschaftsministerium, die Länderfinanzministerien, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute angehören.

Außerdem muss das BMF die Empfehlungen des Finanzplanungsrats berücksichtigen, der die Aufgabe hat, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren (§ 51 HGrG).

2.5 Haushaltsverhandlungen

Das BMF ist an die Voranschläge der obersten Bundesbehörden nicht gebunden. Es kann sie „nach Benehmen mit den beteiligten Stellen“ (§ 28 Abs. 1 Satz 2 BHO) ändern. Dies geschieht im Rahmen von Haushaltsverhandlungen auf verschiedenen Hierarchieebenen: Referatsleiterebene, Abteilungsleiterebene, Chefebene. Dabei wird versucht, verbleibende Streitpunkte auf der jeweils höheren Ebene auszuräumen. Gelingt dies auch auf Chefebene nicht, muss die Bundesregierung entscheiden (s. dazu § 28 Abs. 2 BHO).

Zur Vorbereitung der Haushaltsverhandlungen sendet der Haushaltsabteilungsleiter des BMF ein Verhandlungsrundschreiben an die Fachreferate der Haushaltsabteilung. Darin werden den Referaten Leitlinien für die Verhandlungen an die Hand gegeben. Zugleich bittet der Abteilungsleiter jedes Referat um eine Konzept-Vorlage für ein sog. Abteilungsleiter-Vorgespräch. In diesem Gespräch wird - unter

Beteiligung des Grundsatzreferats für die Aufstellung des Bundeshaushalts - die Verhandlungslinie für den jeweiligen Einzelplan festgelegt.

Im sog. flexibilisierten Bereich des Bundeshaushalts gelten Sonderregelungen für die Haushaltsverhandlungen. Der flexibilisierte Bereich umfasst die Ausgaben für die Verwaltung der in Teil IV des Gesamtplans aufgeführten Kapitel. Im Bundeshaushalt 2006 sind 108 Kapitel mit rd. 3.500 Titeln und einem Volumen von rd. 15 Mrd. € in die Flexibilisierung einbezogen. Für diese Ausgaben werden weitreichende Deckungsfähigkeiten innerhalb einzelner Ausgabenbereiche sowie die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel in zukünftige Haushaltsjahre eingeräumt (§ 5 Haushaltsgesetz 2006 sowie ausführlich Kap. D).

Im flexibilisierten Bereich gilt zwar auch der Grundsatz der Einzelveranschlagung. Bei den Haushaltsverhandlungen kann jedoch auf eine titelweise Verhandlung der flexibilisierten Ausgaben verzichtet werden. Voraussetzung ist, dass der Voranschlag die im Aufstellungsrundschreiben festgelegte Obergrenze der Ausgaben je Kapitel nicht überschreitet. Zusätzlicher Ausgabenbedarf muss also von den Ressorts im Rahmen des jeweiligen Kapitels aufgefangen werden.

2.6 Beteiligung des Bundesrechnungshofs

Der Sachverstand des Bundesrechnungshofs fließt in das Verfahren der Aufstellung des Haushaltsentwurfs ein. Der Bundesrechnungshof erhält ebenfalls die Voranschläge der obersten Bundesbehörden, damit er rechtzeitig Stellung nehmen kann (§ 27 Abs. 2 BHO). Vertreter des Bundesrechnungshofs nehmen an den Haushaltsverhandlungen auf Referatsleiterebene beratend teil. An den Haushaltsverhandlungen auf höherer Ebene, bei denen es zunehmend zu politischen Entscheidungen kommt, nimmt der Bundesrechnungshof nicht mehr teil.

2.7 Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch den BMF und Beschlussfassung durch die Bundesregierung

Aufgrund der Voranschläge der obersten Bundesbehörden und der Ergebnisse der Haushaltsverhandlungen stellt das BMF den Haushaltsentwurf auf (§ 28 Abs. 1 Satz 1 BHO) und sendet die Vorlage als Kabinettvorlage an das Bundeskanzleramt.

Die Bundesregierung beschließt den Haushaltsentwurf (§ 29 Abs. 1 BHO) in der Regel Anfang Juli, damit der Haushalt noch vor Jahresbeginn gesetzlich festgestellt werden kann. Dazu müssen alle Beteiligten beitragen (BVerfGE 45, 33).

3. Parlamentarisches Verfahren

3.1 Zuleitung des Haushaltsentwurfs an Bundesrat und Bundestag

Das Bundeskanzleramt/der Bundeskanzler leitet den Haushaltsentwurf gleichzeitig dem Bundesrat und dem Bundestag zu (Art. 110 Abs. 3 GG, § 30 BHO), und zwar „in der Regel spätestens in der 1. Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. September“ (§ 30 BHO). Dieses Verfahren (gleichzeitige Zuleitung an Bundesrat und Bundestag) weicht wegen der Dringlichkeit des Haushalts vom normalen Gang der Gesetzgebung (erst Beratung im Bundesrat, dann Zuleitung an den Bundestag) ab.

Zusätzlich zum Haushaltsentwurf werden der Finanzplan des Bundes (Umfang und Zusammenfassung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben für einen Zeitraum von fünf Jahren; § 9 StWG; § 50 HGrG), der Finanzbericht (Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft; § 31 BHO) sowie alle zwei Jahre der Subventionsbericht (zahlenmäßige Übersicht über die Subventionen; § 12 Abs. 2 StWG) vorgelegt.

3.2 Erster Durchgang im Bundesrat

Über den Bundesrat haben die Länder Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung des Bundeshaushalts. Der Bundesrat ist berechtigt, innerhalb von sechs Wochen zum Haushaltsentwurf Stellung zu nehmen (Art. 110 Abs. 3 GG). Der Finanzausschuss des Bundesrates, dem der Haushaltsentwurf (federführend) zugewiesen wird, bereitet die Stellungnahme als Beschlussempfehlung für das Plenum des Bundesrates vor. Dem Finanzausschuss arbeitet wiederum der Unterausschuss des Finanzausschusses zu, dem die sogenannten Finanzreferenten der Länder angehören.

Die Stellungnahme des Bundesrates wird von dessen Präsidenten dem Bundeskanzler und vom Bundeskanzleramt dem BMF zugeleitet. Zur Stellungnahme des Bundesrates erarbeitet das BMF, wenn nötig, den Entwurf einer Gegenäußerung und sendet ihn dem Bundeskanzleramt als Kabinettvorlage zu. Die Gegenäußerung wird von der Bundesregierung beschlossen. Die Stellungnahme des Bundesrates und

die Gegenäußerung der Bundesregierung reicht der Bundeskanzler unverzüglich dem Präsidenten des Bundestages nach.

3.3 Erste Beratung (Lesung) im Bundestag

Der Haushaltsentwurf wird - wie jeder Gesetzentwurf - dreimal im Plenum des Bundestags beraten. In der ersten Beratung (Lesung) - in der Regel Anfang September - trägt der BMF in seiner Haushaltsrede (Einbringungsrede) die grundsätzlichen haushalts- und finanzpolitischen Überlegungen der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf vor. Abgeordnete der im Bundestag vertretenen Parteien nehmen dazu grundsätzlich Stellung.

3.4 Beratung im Haushaltsausschuss

Am Schluss der ersten Beratung wird der Haushaltsentwurf dem Haushaltsausschuss des Bundestages federführend überwiesen.

Der Haushaltsausschuss prüft alle Haushaltsansätze und beschließt ggf. Änderungsvorschläge. Die Entscheidungen des Haushaltsausschusses werden durch mehrere Ausschussmitglieder vorbereitet (Berichterstatter/Mitberichterstatter für jeden Einzelplan; sie kommen sowohl aus den Regierungs- als auch aus den Oppositionsfraktionen). Die Berichterstatter/Mitberichterstatter beraten den Haushaltsentwurf mit Vertretern der betroffenen obersten Bundesbehörden, des BMF und des Bundesrechnungshofs (Berichterstattergespräche). Die Berichterstattervorschläge bilden die Grundlage für die Beratungen im Haushaltsausschuss und werden in den meisten Fällen ohne Diskussion übernommen. Zu einer Erörterung im Haushaltsausschuss kommt es nur dann, wenn die Berichterstatter/Mitberichterstatter über einzelne Punkte kein Einvernehmen erzielen konnten oder wenn eine Frage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im Haushaltsausschuss behandelt werden soll.

In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen die Stellungnahmen der Fachausschüsse und des Bundesrates ein. Punkte, die bei der Beratung der Einzelpläne im Haushaltsausschuss nicht abschließend „abgehakt“ werden, stellt der Ausschuss bis zur sogenannten Bereinigungssitzung zurück. Sie bildet - üblicherweise im November - den Abschluss der Beratungen des Haushaltsentwurfs im Haushaltsausschuss. Das BMF legt für die Bereinigungssitzungen Beschlussunterlagen vor, in denen alle zurückgestellten Punkte sowie weitere aus BMF-Sicht noch zu entscheidende Fragen zusammengefasst sind (sog. Bereinigungsvorlage).

In der Bereinigungssitzung werden unter anderem die Steuereinnahmen aufgrund der Schätzergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, der Anfang November seine Herbstsitzung abhält, aktualisiert.

3.5 Zweite Beratung im Bundestag

In der zweiten Beratung wird das Ergebnis der Ausschussberatungen von den Berichterstattern des Haushaltsausschusses im Plenum des Bundestages erläutert. Damit beginnt die Beratung der Einzelpläne. Über alle Einzelpläne beschließt der Bundestag im Einzelnen.

3.6 Dritte Beratung im Bundestag

In der dritten Beratung wird - nach Erledigung von Änderungsanträgen und von Entschließungsanträgen - über den Haushaltsentwurf insgesamt abgestimmt.

3.7 Zweiter Durchgang im Bundesrat

Der Präsident des Bundestages übersendet den Beschluss über den Haushalt unverzüglich dem Bundesrat für den zweiten Durchgang (s. Art. 77 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Beschluss des Bundesrates wird wiederum vom Finanzausschuss und dessen Beschlussempfehlung vom Unterausschuss des Finanzausschusses vorbereitet.

Das weitere Verfahren entspricht der üblichen Gesetzgebung: Wenn der Bundesrat mit dem Haushalt nicht einverstanden ist, kann er binnen drei Wochen nach Eingang des Gesetzbeschlusses den Vermittlungsausschuss anrufen (s. dazu Art. 77 und 78 GG). Über mögliche Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag ggf. erneut beschließen. Danach hat der Bundesrat - da der Haushalt kein Zustimmungsgesetz ist - nur noch die Möglichkeit, binnen zwei Wochen Einspruch gegen den Haushalt einzulegen (s. Art. 77 GG). Der Bundestag kann den Einspruch allerdings mit entsprechender Stimmenzahl zurückweisen (s. Art. 77 Abs. 4 GG).

3.8 Gegenzeichnung, Ausfertigung und Verkündung

Der Haushalt wird durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Gesetz wird der Haushalt, wenn er nach der Behandlung im Bundestag und im Bundesrat vom BMF und vom Bundeskanzler gegengezeichnet, vom Bundespräsidenten ausgefertigt und - in der Regel Ende Dezember - im Bundesgesetzblatt verkündet wird. Das Haushaltsjahr entspricht dem Kalenderjahr.

Die Feststellung des Haushalts ermächtigt die Verwaltung mit Inkrafttreten zur Leistung der bewilligten Ausgaben und zum Eingehen der Verpflichtungen. Ansprüche oder Verbindlichkeiten werden durch den Haushalt weder begründet noch aufgehoben (§ 3 HGrG, 3 BHO).

3.9 Vollzug

Die Ressorts tragen die Verantwortung für den Vollzug Ihres (Teil-)Haushalts (Art. 65 GG), insbesondere für Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller durchgeführten Maßnahmen.

C. Mittelfristige Finanzplanung

1. Notwendigkeit der mittelfristigen Finanzplanung

Mittelfristige Finanzplanung ist erforderlich, um

- bei den jährlichen Haushaltsentscheidungen die voraussichtliche mittelfristige Finanzentwicklung berücksichtigen zu können,
- bei neuen Maßnahmen, Reformvorhaben, Gesetzen usw. frühzeitig deren volle Dimension erkennen zu können,
- den finanzpolitischen Handlungsspielraum künftiger Jahre rechtzeitig einschätzen zu können und
- längerfristige finanzpolitische Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen und ihnen frühzeitig entgegenwirken zu können.

2. Verbreitung der Finanzplanung

Die Finanzplanung hat seit den 60er Jahren eine zunehmende Verbreitung erfahren. In der Bundesrepublik Deutschland wurde sie 1967 mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eingeführt und später in das Haushaltsgrundsätzegesetz von 1969 aufgenommen (§ 50 HGrG).

3. Gegenstand der Finanzplanung

Es gibt verschiedene Formen der Finanzplanung. In ihrer besten Ausgestaltung umfasst die Finanzplanung eine detaillierte Planung aller Einnahmen und Ausgaben des Haushalts, also nicht nur der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben und auch nicht nur der bloßen Ausgaben.

Unter „Finanzplanung“ versteht man den Planungsprozess. Das Ergebnis der Finanzplanung ist im „Finanzplan“ enthalten.

4. Planungszeitraum

Ein Fünf-Jahreszeitraum hat sich als zweckmäßig erwiesen. Das erste Jahr ist das laufende Haushaltsjahr. Das zweite Planungsjahr wird durch den Haushaltsentwurf für das kommende Jahr abgedeckt, so dass danach noch drei echte Planungsjahre folgen. Ein längerer Planungszeitraum wäre mit zu vielen Unsicherheiten behaftet.

5. Wer soll den Finanzplan aufstellen?

Es hängt von der Kräfteverteilung innerhalb der Regierung ab, ob der Entwurf des Finanzplans vom Finanzminister oder von einer gesonderten Planungsbehörde aufzustellen ist. Die enge Verbindung zwischen Haushalt und Finanzplanung spricht dafür, beide Aufgaben in eine Hand zu legen, nämlich in die des Finanzministers.

Werden diese beiden Aufgaben getrennt, kann dies zu erheblichen Koordinationsproblemen führen.

Der Finanzplan ist ein Regierungsplan. Er wird dem Parlament nur zur Information, spätestens zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorgelegt. Der Finanzplan wird nicht vom Gesetzgeber verabschiedet, gleichwohl im parlamentarischen Verfahren mit dem jeweiligen Entwurf des Haushaltsgesetzes beraten.

6. Wann soll der Finanzplan aufgestellt werden?

Wegen der engen Verbindung zwischen Haushalt und Finanzplan ist es zweckmäßig, den Finanzplan zusammen mit dem jährlichen Haushalt aufzustellen. Der Finanzplan ist dann ein Jahr später Ausgangs- und Orientierungspunkt für die Aufstellung des neuen Haushaltsentwurfs und des neuen Finanzplans.

7. Fester Plan - gleitender Plan

Der feste Plan behält seine Gültigkeit während des gesamten Planungszeitraums. Er wird dann durch den nächsten Plan abgelöst. Das Konzept des festen Plans hat sich mangels Flexibilität nicht durchgesetzt.

Der gleitende Finanzplan wird dagegen jedes Jahr neu aufgestellt und dabei um ein Jahr fortgeschrieben. Damit ist er viel aktueller als der feste Plan und reagiert flexibel auf Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen.

8. Ausgaben-/Einnahmeplanung

Das Minimum der Finanzplanung ist eine Ausgabenplanung. Bei den Ausgaben muss man unterscheiden zwischen

- bereits konkret planbaren Ausgaben und
- Ausgaben und Risiken, für die im Finanzplan besser global Vorsorge getroffen wird.

Eine Finanzplanung verdient ihren Namen erst dann, wenn auch die Einnahmen in die Planung einbezogen werden. Zur Ermittlung der mittelfristigen Steuereinnahmen ist ein gutes System der Steuervorausschätzung notwendig, das sich seinerseits auf zuverlässige Annahmen über die mittelfristige Entwicklung der Wirtschaft stützen kann.

Nur bei vollständiger Ausgaben- und Einnahmeplanung ist eine abgesicherte Einschätzung der voraussichtlichen Haushaltsentwicklung des Staates möglich.

9. Gesamtwirtschaftliche Ausrichtung des Finanzplans

Die Einpassung von Ausgaben und Einnahmen in das gesamtwirtschaftliche Leistungsvermögen der Volkswirtschaft ist unverzichtbar. Voraussetzung hierfür ist, dass der Planung eine mittelfristige gesamtwirtschaftliche Zielprojektion der wichtigsten makroökonomischen Daten zugrunde liegt.

Bei der deutschen Finanzplanung wird für die beiden ersten Jahre eine gesamtwirtschaftliche Prognose erstellt unter Beachtung der sich abzeichnenden konjunkturellen Komponenten. Dagegen berücksichtigt die mittelfristige Zielprojektion über die anzustrebende Wirtschaftsentwicklung für die letzten drei Planungsjahre bewusst keine konjunkturellen Schwankungen. Diese „konjunkturfreie“ Zielprojektion soll auf die privatwirtschaftlichen Entscheidungsträger stabilisierend wirken. Sie trägt gleichzeitig zur Verstetigung der Finanzpolitik bei.

10. Behandlung von Preissteigerungen

Die Behandlung von Preissteigerungen gehört wegen des langen Planungszeitraums zu den schwierigsten Problemen der Finanzplanung. Grundsätzlich gibt es zwei Lösungsansätze:

- Planung in festen Preisen und
- Planung in laufenden Preisen.

Die Planung in laufenden Preisen hat folgende Vorteile:

- Einnahmen und Ausgaben sind wegen der gleichen Preisbasis in allen Jahren unmittelbar untereinander vergleichbar.

- Der Finanzierungssaldo ist unmittelbar ablesbar.

- Die Regierung muss keine Umrechnung der Ausgaben entsprechend der jeweils angenommenen Preissteigerungsraten vornehmen.

Angesichts der relativ niedrigen Preissteigerungsraten in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt die deutsche Finanzplanung bei den Einnahmen und Gesamtausgaben in der Praxis in laufenden Preisen.

11. Flexibilität in der Finanzplanung

Eine jährliche Aktualisierung und Fortschreibung des Finanzplans ist unverzichtbar.

- Der Finanzplan als ein gesamtwirtschaftliches Steuerungsmittel muss jährlich an die geänderten wirtschaftlichen Bedingungen und Einschätzungen angepasst werden.

- Die detaillierten Einnahmen- und Ausgabenansätze müssen auf den neuesten Stand gebracht werden, wobei natürlich das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Planung und die Notwendigkeit zur Anpassung des Plans an neue Erfordernisse z.B. in Form von Haushaltseinsparungen in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

Aufgrund der jährlichen Aktualisierung des Finanzplans kann die Qualität früherer Finanzpläne nicht durch einen Vergleich früherer Planungsansätze mit den späteren tatsächlichen Haushaltsergebnissen gemessen werden. Plankontrolle ist deshalb mit Recht kein Bestandteil der Finanzplanung.

12. Präsentation des Finanzplans

Im veröffentlichten deutschen Finanzplan werden die Ausgaben in etwa 40 Blöcken dargestellt, die im Wesentlichen nach funktionalen Gesichtspunkten zusammengefasst sind. Verwaltungsintern sind aber alle mittelfristigen Planungsdaten zu den rd. 5.500 Ausgaben- und rd. 930 Einnahmetiteln des Haushalts verfügbar.

13. Einbeziehung aller Staatsebenen

Bei bundesstaatlich gegliederten Staaten ist es mit Rücksicht auf die angestrebte gesamtwirtschaftliche Entwicklung erforderlich, die Finanzpolitik aller staatlichen Ebenen zu koordinieren. Zu diesem Zweck müssen die Finanzplanungsdaten aller Ebenen zu einem öffentlichen Gesamthaushalt zusammengefasst werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Haushalte und Finanzpläne der öffentlichen Haushalte miteinander vergleichbar sind, also insbesondere einer einheitlichen Haushaltsklassifizierung folgen.

In der Bundesrepublik Deutschland besteht für alle Länder und Gemeinden die Verpflichtung zur Finanzplanung. Die notwendige Abstimmung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen den staatlichen Ebenen erfolgt im Finanzplanungsrat. Dies ist ein Koordinierungsgremium auf Ministerebene, dem neben dem federführenden BMF insbesondere die Finanzminister der Länder und Vertreter der Gemeindeverbände angehören.

14. Erfahrungen aus fast 40 Jahren Finanzplanung in der Bundesrepublik Deutschland

14.1 Das mittelfristig angelegte Denken ist in allen Bereichen des Haushalts- und Finanzpolitik eine Selbstverständlichkeit geworden.

14.2 Der Finanzplan ist in den Händen des BMF ein nützliches Instrument zur Abwehr von überzogenen Haushaltsanforderungen geworden.

14.3 Die Verpflichtung, jährlich einen Finanzplan aufzustellen, stärkt die finanzielle Selbstdisziplin und haushaltspolitische Verantwortung der Bundesregierung.

14.4 Die Finanzplanung macht finanzpolitischen Handlungsbedarf frühzeitig erkennbar.

14.5 Die Finanzplanung trägt zur Verstetigung der Finanzpolitik bei.

14.6 Die Finanzplanung ist ein wertvolles Instrument, aber keine Garantie für die Durchsetzung einer soliden Haushaltspolitik.

D. Haushaltsausführung

1. Grundzüge der Haushaltsausführung

1.1 Grundlagen des Haushaltsvollzugs

1.1.1 Grundlage des Haushaltsvollzugs ist der durch das HG festgestellte Haushaltsplan, der die Verwaltung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Ausgabenverpflichtungen für künftige Haushaltsjahre ermächtigt.

Bei Verkündung des HG erlässt das BMF die „Verwaltungsvorschriften zur endgültigen Haushalts- und Wirtschaftsführung“ (vgl. § 5 BHO), das sog. Haushaltsführungsrundschreiben. Darin werden u. a. nähere Bestimmungen zur Haushaltsführung der Bundesverwaltung (wie z.B. zu Einsparungsmaßnahmen, die im Haushaltsgesetz festgelegt sind), sowie zur Hilfen zur einheitlichen Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften getroffen. Die Verwaltungsvorschriften haben haushaltsrechtliche Verbindlichkeit auch für die obersten Bundesbehörden, die nicht zur Bundesregierung gehören.

1.1.2 Kann das HG nicht rechtzeitig zu Beginn des Haushaltsjahres verkündet werden, kommt es zur vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 111 GG.

Durch Art. 111 GG wird die Bundesregierung ermächtigt, bis zur Verkündung des HG alle Ausgaben zu leisten, die erforderlich sind, um die Verwaltung aufrechtzuerhalten und die notwendigen Aufgaben, insbesondere die rechtlichen Verpflichtungen, zu erfüllen. Die Ermächtigungen nach Art. 111 GG sind sachlich und zeitlich beschränkt, weil sie allein dazu dienen, fehlende haushaltsgesetzliche Ermächtigungen bis zu deren Erteilung zu ersetzen.

Nähere Bestimmungen zur vorläufigen Haushaltsführung trifft das BMF durch das Haushaltsführungsrundschreiben an die obersten Bundesbehörden (§ 5 BHO).

1.2 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Die im Haushaltsplan enthaltenen Titeln mit den Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigungen werden von besonderen Bediensteten verwaltet, die eigens ermächtigt sind, über die jeweiligen Titel zu verfügen (= Bewirtschafter). In der Regel werden die Haushaltsmittel von den für die jeweilige Fachaufgabe zuständigen Bediensteten bewirtschaftet. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel ist zu beachten, dass gemäß Art. 65 GG jeder Bundesminister sein Ressort in eigener Verantwortung leitet; demzufolge ist er auch für die Bewirtschaftung seines Einzelplans zuständig. Dies gilt entsprechend für die Leiter der obersten Bundesbehörden, die nicht Bundesministerien sind.

Innerhalb der jeweiligen Dienststelle wird regelmäßig ein Beauftragter für den Haushalt bestellt, der unmittelbar dem Minister bzw. dem jeweiligen Dienststellenleiter unterstellt und für die Mittelbewirtschaftung verantwortlich ist (vgl. § 9 BHO). Bei obersten Bundesbehörden wird diese Aufgabe vom Leiter des Haushaltsreferats wahrgenommen. Er ist gegenüber dem Minister für den ordnungsmäßigen Vollzug des Haushalts verantwortlich und kann auch nur vom Minister oder dessen persönlichen Vertreter überstimmt werden. Gemäß § 9 Abs. 2 BHO obliegen dem Beauftragten für den Haushalt die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und für den Entwurf des Haushaltsplans sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist er bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Schriftverkehr, Verhandlungen und Besprechungen mit dem BMF und dem Bundesrechnungshof sind durch den Beauftragten für den Haushalt zu führen, soweit er nicht darauf verzichtet hat.

In der nachgeordneten Verwaltung nimmt der Beauftragte für den Haushalt die gleiche herausgehobene Funktion wie im Ministerium wahr. Er kann Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen auch gegenüber seinem Dienststellenleiter widersprechen. In diesen Fällen ist die Entscheidung der nächsthöheren Dienststelle einzuholen.

Um rechtzeitig zum Beginn des Haushaltsjahres den obersten Bundesbehörden den vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltsplan zur Verfügung zu stellen, übersendet das BMF den obersten Bundesbehörden einen Abdruck des jeweiligen Einzelplans. Da der Beauftragte für den Haushalt wegen der Komplexität seines Haushaltsplans regelmäßig nicht in der Lage sein wird, die Haushaltsmittel allein zu bewirtschaften, überträgt er Teile des Haushaltsplans zur Bewirtschaftung an die dafür zuständigen Stellen. Dabei können auch ganze Kapitel des Haushaltsplans an nachgeordnete Behörden zur Bewirtschaftung übertragen werden.

Die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden in der Regel nicht in voller Höhe zu Beginn des Haushaltsjahres an die zuständigen Stellen verteilt, sondern nur in Höhe einer bestimmten Quote. Dies dient der Vorsorge für unvorhergesehene Maßnahmen.

Der jeweilige Bewirtschafter der zugewiesenen Haushaltsmittel ist verpflichtet, zu jeder Zeit über den Stand der Bewirtschaftung Auskunft zu geben.

1.3 Rolle des BMF im Haushaltsvollzug

Während die Ressorts für „ihren" Einzelplan verantwortlich sind, obliegt die Wahrnehmung der einzelplanübergreifenden Belange des Gesamthaushalts dem BMF. Es ist Aufgabe des BMF, den Haushaltsablauf zu überwachen und notfalls, z.B. durch eine Sperre nach § 41 BHO, in den planmäßigen Haushaltsvollzug einzugreifen, wenn die Haushaltsentwicklung anders als im Haushaltsplan unterstellt verläuft.

Dieser Gesamtverantwortung des BMF entspricht es, dass die Ressorts seine Einwilligung in allen Fällen einzuholen haben, die auf eine Abweichung vom Haushaltsplan hinauslaufen.

2. Die Bewirtschaftung der Ausgaben- und Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsplans

2.1 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Oberste Richtschnur für die Haushaltsführung der Ressorts ist der in § 7 BHO niedergelegte Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Dieser wesentliche haushaltswirtschaftliche Grundsatz wird in § 34 Abs. 2 und 3 BHO noch einmal besonders hervorgehoben. Dort wird festgestellt, dass Ausgaben bzw. Verpflichtungsermächtigungen (VEen) „nur soweit und nicht eher geleistet (in Anspruch genommen) werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind" (§ 34 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 BHO). Die Ressorts müssen somit vor Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen und VE ihres Einzelplans jeweils prüfen, ob die Leistung der Ausgaben oder das Eingehen der Verpflichtung nach Grund und Höhe sowohl sachlich notwendig als auch zu diesem Zeitpunkt erforderlich ist. Außerdem sind gemäß § 34 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 BHO die Ausgabemittel so zu bewirtschaften, dass sie zur Deckung aller Ausgaben (Verpflichtungen) ausreichen, die unter die einzelne Zweckbestimmung fallen. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Mittelansätze im Haushalt nicht überschritten werden.

2.2 Sperren

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

Sperren können

- durch Gesetz (vgl. z.B. § 24 Abs. 3 Satz 3 BHO) oder
- durch Vermerk im Haushaltsplan bestehen oder
- durch Kabinettbeschluss (vgl. z.B. § 6 Abs. 1 StWG) oder
- durch BMF nach „Benehmen" mit dem zuständigen Bundesministerium (vgl. § 41 BHO) verhängt werden.

Nach ihrem Zweck sind grundsätzlich zwei Gruppen von Sperren zu unterscheiden:

- Sperren, die Einsparungen im laufenden oder in künftigen Haushaltsjahren bewirken sollen (Sperren nach § 41 BHO, haushaltsgesetzliche Sperren wie z.B. § 5 Abs. 10 HG 1997, Sperren nach § 6 StWG).

  Diese Sperren bewirken regelmäßig, dass über die gesperrten Ermächtigungen endgültig nicht verfügt werden kann.

- Sperren aus sonstigen Gründen, die nicht der Einsparung dienen (Sperren nach § 22 BHO, Sperren nach § 24 Abs. 3 BHO).

  Sie können verhängt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Haushaltsermächtigungen zum Zeitpunkt der Veranschlagung noch nicht erfüllt sind (z.B. im Fall des § 24 Abs. 3 BHO die Vorlage einer Haushaltsunterlage - Bau). Diese Sperren bewirken lediglich, dass vorläufig nicht über die gesperrten Ermächtigungen verfügt werden kann. Eine Inanspruchnahme solcher gesperrten Haushaltsermächtigungen setzt die vorherige Aufhebung der Sperre durch das BMF gemäß § 36 Satz 1 BHO voraus. Das BMF hebt die Sperre auf Antrag des betreffenden Ressorts erst dann auf, wenn die Voraussetzungen, deren Fehlen für die Ausbringung der Sperre maßgebend war, vorliegen. In den Fällen des § 22 Abs. 3 BHO bedarf es zuvor der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

2.3 Ausgabereste

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 Abs. 1 Satz 1 BHO). Ausnahmen von diesem Grundsatz bestehen für übertragbare Ausgaben (z. B. Ausgaben für Investitionen, vgl. § 19 Abs. 1 BHO). Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, was zur Folge hat, dass die nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen über das laufende Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben (§ 45 Abs. 2 BHO). Für Bauten gibt es eine Sonderregelung.

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 Ausgabenansatzes eingegangen wurden.

Trotz der Bildung der Ausgabereste durch alleinige Entscheidung der Ressorts, bedarf die Inanspruchnahme von Ausgaberesten ausnahmslos der Einwilligung des BMF. Gemäß § 45 Abs. 3 BHO darf das BMF seine Einwilligung nur erteilen, soweit die Deckung des Ausgaberestes gesichert ist; erforderlich ist also die volle Einsparung an anderer Stelle (in der Regel desselben Einzelplans). Durch dieses Deckungserfordernis ist sichergestellt, dass die Inanspruchnahme der übertragenen Ausgabeermächtigung nicht zur Überschreitung der vorgesehenen Gesamtausgaben des Haushaltsplans führt.

3. Haushaltsüberschreitungen

3.1 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

Beim Haushaltsvollzug können unvorhergesehene Ereignisse eintreten, die eine Überschreitung des Haushaltsplans bei einzelnen Titeln unabweisbar erfordern. Für solche Fälle räumt Art. 112 GG dem Bundesminister der Finanzen als Haushaltsminister das verfassungsgesetzliche Recht ein, über Anträge der mittelbewirtschaftenden Ressorts auf Zustimmung zu einer überplanmäßigen (üpl.) und außerplanmäßigen (apl.) Ausgabe)zu entscheiden (sog. Notermächtigungsrecht).

Von einer üpl. Ausgabe spricht man, wenn die Ausgabe den Geldansatz eines Ausgabentitels nach Ausschöpfung aller Verstärkungsmöglichkeiten überschreitet. Apl. Ausgaben sind solche Ausgaben, für die ein Ausgabentitel im Haushaltsplan nicht vorgesehen ist und für die auch kein Ausgaberest aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr vorhanden ist.

Zu den Voraussetzungen für die Einwilligung in überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Grundsatzurteil vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45,1) im Einzelnen ausgeführt:

- unvorhergesehenes Bedürfnis

  Dazu das BVerfG:

  „Unvorhergesehen ist nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesminister der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist.“

Zu beachten ist, dass es sich nicht um ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis handeln muss. Der Begriff „unvorhergesehen“ geht von einem subjektiven Maßstab aus, d.h. nur die Beteiligten - sei es auch irrtümlich - brauchen das Bedürfnis nicht vorhergesehen zu haben, auch wenn es bei richtiger Prognose vorhersehbar gewesen wäre.

- unabweisbares Bedürfnis

  Dazu das BVerfG:

  „Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis. Diese Schranke für die Kompetenz des Bundesministers der Finanzen bedeutet: Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, dass die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor.“

  Die Ausgabe muss also sachlich unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar sein.

Bestehen Zweifel, ob der Haushaltsgesetzgeber rechtzeitig eine gesetzliche Bewilligung erteilen kann, so hat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Bundesminister der Finanzen vor einer Entscheidung nach Art. 112 GG mit dem Haushaltsgesetzgeber Kontakt aufzunehmen. In § 37 Abs. 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 Abs.1 S. 1 HG 2008 ist der Betrag nach § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO auf fünf Mio. € festgesetzt.

Des Weiteren regelt § 4 Abs. 1 S.2 HG 2008 das sog. Konsultationsverfahren. Danach ist bei üpl. und apl. Ausgaben, die den Betrag von fünf Mio. €, im Falle der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen einen Betrag von 50 Mio. € überschreiten, vor Einwilligung des BMF der Haushaltsausschuss zu informieren. Ausnahmen sind nur aus zwingenden Gründen möglich. Hierdurch wurde die Beteiligung des Parlaments gestärkt. Der Haushaltsausschuss ist auf diese Weise in die Entscheidung einbezogen, ob ein Nachtragshaushaltsverfahren - unberührt von § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO - einzuleiten ist.

Gemäß § 37 Abs. 4 BHO sind üpl. /apl. Ausgaben dem Bundestag und dem Bundesrat darüber hinaus vierteljährlich, in Fällen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung unverzüglich mitzuteilen. 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 im Einzelfall mehr als fünf Mio. € beträgt.

Durch diese Mitteilungen wird die laufende parlamentarische Kontrolle der Anwendung des Art. 112 GG sichergestellt. Die Mitteilungen eröffnen den gesetzgebenden Körperschaften die Möglichkeit, zu Entscheidungen nach Art. 112 GG Stellung zu nehmen und ggf. die Regierung zu mahnen, in Zukunft restriktiver zu verfahren.

3.2 Überplan- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Die verfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 110 ff. GG befassen sich nur mit den Ausgaben, nicht aber mit den Verpflichtungsermächtigungen (VE). Das GG räumt deshalb dem Bundesminister der Finanzen mit Art. 112 auch nur für üpl. und apl. Ausgaben ein verfassungsrechtlich garantiertes Notermächtigungsrecht ein. Die Ermächtigung zur Erteilung von üpl. und apl. VE ist demgegenüber lediglich einfachgesetzlich in § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO geregelt. Diese Vorschrift stellt jedoch klar, dass die Bewilligung einer üpl. oder apl. VE nur unter den gleichen Voraussetzungen, wie sie für üpl./apl. Ausgaben gelten (unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf), möglich ist.

Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es nicht, wenn im Einzelfall der Gesamtbetrag der überplanmäßigen oder außerplanmäßigen VE einen im Haushaltsgesetz festzulegenden Betrag nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind. In § 4 Abs. 2 HG 2008 ist der Betrag auf zehn Mio. €, für überplanmäßige oder außerplanmäßige VE, bei denen die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden, auf fünf Mio. € festgesetzt.

4. Flexibilisierung des Haushaltsrechts

Eine zeitgemäße Haushaltswirtschaft zeichnet sich durch ein flexibles Instrumentarium aus, mit dem der Haushaltsvollzug unter Einhaltung der Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers in eigenverantwortlicher Gestaltung durchgeführt werden kann. Diese Form der Haushaltswirtschaft führt zu größerer Verantwortung des einzelnen Bediensteten, der mit Haushaltsmitteln umgeht. Das Ergebnis eigener Entscheidungen wird unmittelbar ersichtlich und trägt damit wesentlich zu einer Erhöhung von Motivation und Interesse des Bewirtschafters bei. Damit einhergehen muss die Entwicklung und Einführung von Kostentransparenz sowie ein verstärktes Kostenbewusstsein bei den Entscheidungsträgern.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einführung flexibler Haushaltsinstrumente wurden mit dem Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251) geschaffen. Der gesetzlichen Regelung ging die Erprobung in Pilotprojekten des Bundes und der Länder voraus, in denen sich gezeigt hat, dass durch mehr Flexibilität bei der Haushaltswirtschaft eine Effizienzsteigerung herbeigeführt und eine sparsamere Verwendung der Haushaltsmittel erreicht werden kann.

Erstmals mit dem Bundeshaushalt 1998 kamen Flexibilisierungsinstrumente in 117 Kapiteln mit rd. 2.500 Titeln und einem Volumen von 26,8 Mrd. DM flächendeckend zur Anwendung. Im Haushalt 2008 ist in 105 Kapiteln ein Volumen von 15,2 Mrd. € flexibilisiert. Das entspricht 5,4 % der Gesamtausgaben. Die neuen Instrumente beziehen sich dabei auf den Bereich der Verwaltungsausgaben im engeren Sinne, d. h. Personal- und Sachausgaben der Behörden. Für Programmausgaben (z. B. Verkehrsinvestitionen, soziale Sicherung, Subventionen), die den Schwerpunkt des Bundeshaushaltes ausmachen, sind generelle Regelungen nicht geeignet. Hier sind in jedem Einzelfall auf den Programmtyp zugeschnittene spezifische Instrumente erforderlich.

Durch Regelungen im jeweiligen Haushaltsgesetz wird für den Bereich der Verwaltungsausgaben unterjährig und überjährig eine flexible Bewirtschaftung ermöglicht. Durch weitreichende Deckungsfähigkeiten innerhalb einzelner Ausgabenbereiche wird der Haushaltsvollzug erleichtert, ohne dass von den parlamentarischen Vorgaben abgewichen wird. Darüber hinaus wird durch die Übertragbarkeit der in die Flexibilisierung einbezogenen Ausgaben sichergestellt, dass nicht in Anspruch genommene Haushaltsmittel im kommenden Haushaltsjahr bei sachlichem Bedürfnis weiterhin zur Verfügung stehen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Flexibilisierungsinstrumente:

- volle Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen 4 (Personalausgaben) ohne Titel der Gruppe 411, der Festtitel der Hauptgruppe 5 (sächliche Verwaltungsausgaben), der Titel der Gruppe 711 (Baumaßnahmen) sowie der Titel 712.1 (große Baumaßnahmen) und der Hauptgruppe 8 (sonstige Investitionsausgaben) und in Höhe von jeweils 20 v. H. zwischen diesen Hauptgruppen
- überjährige Verfügbarkeit nicht in Anspruch genommener Haushaltsmittel
- bei Inanspruchnahme von Ausgabenresten Verzicht auf Einsparung im jeweiligen Einzelplan.

Die Einführung größerer Flexibilität war mit der Auflage an die Ressorts verbunden, eine sog. Effizienzrendite zu erbringen, um die nunmehr bei der Haushaltsbewirtschaftung anfallenden Einsparungen zumindest teilweise zugunsten des Gesamthaushaltes abzuschöpfen. Der Bundeshaushalt partizipiert so insgesamt am Erfolg der Maßnahmen. Mit dem Haushaltsjahr 2002 wurde die Einsparung auf die flexibilisierten Titel umgelegt und damit für die Zukunft fortgeschrieben.

Die Ressorts tragen insgesamt mehr als bisher die Verantwortung für die Bewirtschaftung der zugewiesenen Ausgaben.

Das Bundesministerium der Finanzen ist weiterhin für den Gesamthaushalt zuständig. Die Anzahl der Verfahren, bei denen der Finanzminister im Rahmen des Haushaltsvollzugs zu beteiligen ist, reduziert sich jedoch, so z.B. bei überplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 112 GG mit geringem Volumen, da durch die Deckungsfähigkeit die Ressorts in die Lage versetzt werden, in eigener Zuständigkeit Mehrausgaben zu Lasten anderer Ausgaben zu leisten. Soweit Ausgaben in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden, wird die Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen ebenfalls deutlich zurückgeführt, da eine Einsparauflage für den Einzelplan nicht mehr vorgesehen ist.

Wesentliche Haushaltsgrundsätze sind allerdings auch im Rahmen der Flexibilisierung unabdingbar:

- Der Grundsatz der Jährlichkeit und die jährliche Rechnungslegung sind wichtige Elemente der zeitnahen Kontrolle, ob der parlamentarische Wille beachtet worden ist.

  Für die Wirtschaftsteilnehmer und Finanzmärkte ist die Festlegung jährlicher Eckwerte des staatlichen Handelns von großer Bedeutung.

- Der in einzelne Titel gegliederte Haushalt stellt die Transparenz und Vergleichbarkeit aller öffentlichen Haushalte sicher. Der notwendige Informationsgehalt des Haushalts wird gesichert.

- Das grundsätzliche Festhalten am Gesamtdeckungsprinzip, d. h. die Deckung aller Ausgaben durch alle Einnahmen, ist unerlässlich.

E. 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 jeder einzelnen Mitarbeiterin und 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 Beamtinnen und 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angewandt.

2. Einteilung der Stellen

Die Veranschlagung von Stellen ist in § 17 Abs. 5 und 6 BHO geregelt. Bis zum Haushalt 2006 wurde unterschieden zwischen Planstellen für Beamtinnen und Beamte, Stellen für Angestellte und Stellen für Arbeiterinnen und Arbeiter. Seit dem Haushalt 2007 werden statt der Stellen für Angestellte und Stellen für Arbeiterinnen und Arbeiter Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgebracht. Dies ist Folge des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) vom 13. September 2005, mit dem die Unterscheidung zwischen Angestellten einerseits und Arbeiterinnen und Arbeitern andererseits aufgehoben und für beide Gruppen von Tarifbeschäftigten ein einheitliches Entgeltsystem geschaffen wurde.

2.1 Planstellen für Beamtinnen und Beamte

Nach § 17 Abs. 5 BHO sind die Planstellen für Beamtinnen und Beamte nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen, und zwar in der Zweckbestimmung. Die im Haushaltsplan ausgebrachten Planstellen (Stellen für Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit) bilden den sog. 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. Beamtinnen und Beamte (auf Lebenszeit) dürfen nur dann eingestellt werden, wenn eine freie Planstelle der entsprechenden oder einer höheren Besoldungsgruppe (Wertigkeit) verfügbar ist. Die Zahl der einzelnen Planstellen (Wertigkeiten) des Stellenplans darf nicht überschritten werden. Die Tatsache, dass etwa noch Geld für die Einstellung einer weiteren Beamtin oder eines weiteren Beamten vorhanden ist (z. B. weil vorher eine Zeit lang Stellen unbesetzt gewesen sind und daher Personalausgaben eingespart wurden), schafft keine Ermächtigung, eine weitere Beamtin oder einen weiteren Beamten über die Zahl des Stellenplans hinaus einzustellen. Die Gesamtzahl der im Stellenplan ausgebrachten Beamtenstellen darf zu keinem Zeitpunkt überschritten werden (es gilt also nicht etwa ein Jahresdurchschnittswert).

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

Das HG (z.B. § 14 HG 2008) sieht die Möglichkeit der Ausbringung neuer Planstellen und Stellen während des laufenden Haushaltsjahres in Fällen eines unabweisbaren Bedarfs vor. Grundsätzlich sind die Einwilligung des Haushaltsausschusses sowie eine Einsparung an anderer Stelle des Gesamthaushalts durch den Wegfall von Stellen in finanziell gleichwertigen Umfang erforderlich (siehe § 14 Abs. 1 HG 2008).

Die Möglichkeit einer überplanmäßigen Ausgabe nach § 37 BHO hilft in Bezug auf den Stellenhaushalt nicht weiter, denn § 37 BHO gilt nur für Ausgaben und nicht für zusätzliche Planstellen und Stellen. Über § 37 BHO kann also nur zusätzliches Geld verfügbar gemacht werden; neue Planstellen und Stellen sind auf diesem Wege nicht erreichbar.

Den Planstellen für Beamtinnen und Beamte gleichgestellt sind die Planstellen für Professorinnen und Professoren, Richterinnen und Richter sowie für Soldatinnen und Soldaten.

2.2 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind nach § 17 Abs. 6 BHO in den Erläuterungen auszubringen. Der Stellenplan für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist daher nach der BHO an sich nicht verbindlich. Die jährlichen Haushaltsgesetze haben aber seit 1972 von der Möglichkeit des § 17 Abs. 1 Satz 2 BHO Gebrauch gemacht und die Erläuterungen zu den Titeln der Gruppe 425 und damit den Stellenplan für Angestellte hinsichtlich der Zahl und Wertigkeit für verbindlich erklärt. Ab dem Haushaltsjahr 2007, in dem statt der Stellen für Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgebracht werden, werden die Erläuterungen zu den Titeln der neuen (Ausgaben-)Gruppe 428 (Entgelte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) für verbindlich erklärt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 HG 2008). Damit ist der Stellenplan für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinsichtlich seiner Verbindlichkeit dem Stellenplan für Beamtinnen und Beamte gleichgestellt.

Die Haushaltsgesetze enthalten regelmäßig die Ermächtigung für das BMF, Abweichungen vom Stellenplan für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zuzulassen (§ 13 Abs. 1 S. 2 HG 2008); die Bewilligung einer Abweichung kann insbesondere zur Erfüllung tariflicher Ansprüche erfolgen.

2.3 Leerstellen

Leerstellen sind Zweckschöpfungen der Haushaltspraxis. Obwohl sie in der Haushaltspraxis eine nicht unerhebliche Bedeutung haben, sind sie in der BHO selbst nur hinsichtlich eines Sonderfalls angesprochen (§ 50 Abs. 5 BHO). Leerstellen sind sowohl für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten als auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer möglich (§ 16 HG 2008).

Leerstellen sind Auffangstellen für Personen, die vorübergehend aus ihrer bisherigen Tätigkeit ausscheiden und deren Planstelle für einen Nachfolger freigemacht werden soll. Die Ausbringung einer Leerstelle dient zum einen der Funktionsfähigkeit des abgebenden Ressorts. Zum anderen gibt sie der bisherigen Stelleninhaberin oder dem bisherigen Stelleninhaber die persönliche Sicherheit, dass ihre oder seine Rückkehr auf eine gleichartige Planstelle oder Stelle jederzeit möglich ist. Der Beamtenstatus bleibt gewahrt, damit auch die Versorgungsanwartschaft.

Der Unterschied zur Planstelle im üblichen Sinne besteht darin, dass aus der Leerstelle Dienstbezüge nur bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen gezahlt werden dürfen: Die zurückkehrende Beamtin oder der zurückkehrende Beamte erhält die Dienstbezüge solange aus der Leerstelle, bis sie oder er innerhalb desselben Kapitels in die nächste freiwerdende Planstelle derselben Besoldungsgruppe eingewiesen werden kann; mit der Einweisung fällt die Leerstelle weg. Insoweit ergibt sich für eine Übergangszeit eine Doppelbesetzung.

Leerstellen sind grundsätzlich an die Person gebunden; eine personengebundene Leerstelle fällt weg, wenn die betreffende Beamtin oder der betreffende Beamte wieder in eine Planstelle übernommen wird.

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 2008) aufzufangen.

Hauptanwendungsfälle für Leerstellen sind:

Beurlaubung zur Betreuung von Kindern, vorübergehende Beurlaubung zur Verwendung bei öffentlichen zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen sowie bei Bundestagsfraktionen, Versetzung von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern zum Bundesverfassungsgericht (§ 16 HG 2008).

2.4 Ersatzplanstellen

Vergleichbar den Leerstellen sind auch Ersatzplanstellen nicht in der BHO geregelt, sondern aus haushaltspraktischen Erwägungen geschaffen worden. Von besonderer Relevanz sind Ersatzplanstellen für Bedienstete, die Altersteilzeit in Anspruch nehmen und deren Dienstposten oder Arbeitsplätze für den Zeitraum der Freistellungsphase funktionsbedingt nicht unbesetzt bleiben können (vgl. § 15 HG 2008).

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 Altersteilzeitbeschäftigte endgültig aus dem Dienst scheidet. Deswegen sind Ersatzplanstellen stets mit einem echten Haushaltsvermerk „kw“, d. h. „künftig wegfallend“, versehen (dazu Näheres unter Nr. 4).

2.5 Sonstige Stellen

Neben den vorgenannten Stellen kennt das Haushaltsrecht noch folgende Stellen:

- Stellen für beamtete Hilfskräfte, und zwar
  - -- Stellen für Beamtinnen und Beamte auf Probe bis zur Anstellung und
  - -- Stellen für sonstige (= abgeordnete) Beamtinnen und Beamte,
- Stellen für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf.

Die Anzahl der beschäftigten beamteten Hilfskräfte und der beschäftigten Anwärterinnen und Anwärter ist in den Erläuterungen auszuweisen. Soweit Geld verfügbar ist (z.B. weil Planstellen eine Zeit lang nicht besetzt waren), können mehr beamtete Hilfskräfte eingestellt werden, als in den Erläuterungen angegeben sind.

Solange eine Beamtin oder ein Beamter als „z. A.-Beamter“ tätig ist, braucht für sie oder ihn somit keine Planstelle verfügbar sein. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass zum Zeitpunkt der Anstellung auf Lebenszeit eine Planstelle der erforderlichen Besoldungsgruppe frei und verfügbar ist. Dies setzt eine langfristige personalwirtschaftliche Planung voraus.

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. 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 sog. „nackten“ Vermerke als Normalfall vorgesehen. Sie haben zur Folge, dass die nächste - aus welchen Gründen auch immer - freiwerdende Panstelle/Stelle derselben Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe des Kapitels automatisch wegfällt bzw. umgewandelt wird. 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 „31.12.200X“, „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.

F. Zuwendungsrecht

1. Bedeutung der Zuwendungen als Instrument staatlicher Förderung

Zuwendungen werden an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung für bestimmte Zwecke gewährt, an deren Erfüllung der Bund ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§ 23 BHO). Schwerpunkte sind die Forschung und Entwicklung. Weitere Bereiche sind die 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. Da es sich um Bereiche außerhalb der staatlichen Verwaltung handelt, sind besondere Regelungen entwickelt worden, um die Erfüllung des Zuwendungszwecks und die wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen.

2. Begriff der Zuwendungen

Nach § 23 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen nur veranschlagt werden

- als Leistungen für bestimmte Zwecke,
- an deren Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung der Bund ein erhebliches Interesse hat,
- wenn dieses Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Zuwendungen dürfen auch nur unter diesen Voraussetzungen gewährt werden (§ 44 Abs. 1 BHO).

Der Zuwendungsbegriff ist somit die Grundlage für die Veranschlagung und Bewirtschaftung und für das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs (§ 91 Abs. 1 und 2 BHO).

Danach ergibt sich folgende Definition:

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

Keine Zuwendungen sind insbesondere:

- Sachleistungen;
- 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.
- Leistungen aufgrund von Rechtsvorschriften. Dabei geht es um Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift (Gesetz, Rechtsverordnung, Staatsvertrag, völkerrechtliche Abkommen) begründeten Anspruch hat (z.B. Wohngeld);
- Ersatz von Aufwendungen (§ 91 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BHO). Der Empfänger der Geldleistung hat einen dem Grund und der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Rechtsanspruch, entweder aufgrund eines privatrechtlichen Auftrags oder aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung. Der Dritte nimmt nicht seine eigenen Aufgaben wahr, sondern wird ausschließlich oder in erster Linie im Interesse des Bundes tätig;
- Entgelte aufgrund von Verträgen, die den Preisvorschriften für öffentliche Aufträge unterliegen.

3. Zuwendungen - öffentlicher Auftrag

Der öffentliche Auftrag ist ein zivilrechtlicher 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. Es handelt sich dabei nicht um die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, sondern um wirtschaftliches Tätigwerden der öffentlichen Hand.
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) zugute kommen;

- als zweckgebundene Geldleistung bewilligt, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Die Erbringung einer Gegenleistung i. S. eines unmittelbaren Leistungsaustausches ist nicht erforderlich;

- zur Erfüllung eigener Aufgaben des Zuwendungsempfängers (z.B. satzungsmäßige Aufgaben) gewährt, an der auch ein Interesse des Zuwendungsempfängers besteht. Es ist deshalb zumutbar, dass der Zuwendungsempfänger auch eigene Mittel einsetzt. Insoweit gilt bei Zuwendungen der Subsidiaritätsgrundsatz.

4. Zuweisungen - Zuschüsse

Leistungen für Zuwendungen werden, soweit es sich nicht um Investitionen handelt, aus der Hauptgruppe 6 (Zuweisungen und Zuschüsse) gezahlt.

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

Zu unterscheiden sind:

- allgemeine Finanzzuweisungen,

- zweckgebundene Zuweisungen,

- Geldleistungen für Auftragsverwaltung,

- Zuwendungen an den öffentlichen Bereich.

Zuschüsse sind einmalige oder laufende Geldleistungen der öffentlichen Haushalte an den nicht öffentlichen Bereich.

Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO können dementsprechend - abhängig vom jeweiligen Empfänger - Zuweisungen oder Zuschüsse sein.

5. Zuwendung - Subvention

Subventionen sind staatliche Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wirtschaft. § 12 StWG unterscheidet zwischen sog. Finanzhilfen, 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.

Die Bundesregierung ist gehalten, alle zwei Jahre einen Bericht (Subventionsbericht) vorzulegen.

Der Begriff der Zuwendung ist ein rein haushaltsrechtlicher Begriff.

Er ist einerseits weiter als der Subventionsbegriff, da er sich nicht nur auf Leistungen zu Gunsten der Wirtschaft beschränkt (z.B. Sport, Kultur). Zum anderen ist er enger:

- Auf die Gewährung von Subventionen können Rechtsansprüche bestehen, auf Zuwendungen nicht.

- Steuervergünstigungen führen zu Mindereinnahmen und sind schon deshalb keine Zuwendungen.

6. Materielle Voraussetzungen für Zuwendungen

6.1 Finanzierungszuständigkeit

Zuwendungen 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 Art. 104 a Abs. 1 GG konkretisieren und bestimmen, dass der Bundeshaushalt nur Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes enthalten darf.

Schwierig ist die Abgrenzung von Bundes- und Landesaufgaben im Bereich der sog. gesetzesfreien Verwaltung. Hilfe bietet hier das im Jahr 1971 zwischen Bund und Ländern erarbeitete sog. Flurbereinigungsabkommen, eine Verwaltungsvereinbarung, die zwar vom Kabinett gebilligt, aber bis heute nicht zum Abschluss gekommen ist.

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 Wertungen ab.

6.3 Subsidiaritätsgrundsatz

Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushaltsplan veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden, wenn das Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Der Grundgedanke, der hinter dieser Regelung steht, wird allgemein als Subsidiaritätsgrundsatz bezeichnet. 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 einer 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,
- bei Projektförderung Bewilligung grundsätzlich nur, wenn mit dem Vorhaben noch nicht begonnen wurde,
- Vorrang der rückzahlbaren Zuwendung (= Darlehen) vor der bedingt rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Zuwendung,
- grundsätzlich nur Teilfinanzierung, Vollfinanzierung nur im Ausnahmefall,
- angemessene Beteiligung Dritter, wenn der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt,
- bei der Festbetragsfinanzierung Auszahlung der Zuwendung erst, wenn die eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind,
- Reduzierung der Zuwendung bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben,
- Verbot der Bildung von Rücklagen,
- keine Berücksichtigung eines kalkulatorischen Gewinns bei Gewährung der Zuwendung auf Kostenbasis.

7. Zuwendungsarten

Zu unterscheiden ist zwischen

- institutioneller Förderung

  und

- Projektförderung.

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 i. d. R. auf Dauer angelegt sind, bedeutet die Aufnahme der institutionellen Förderung praktisch die Verpflichtung zur Förderung über einen längeren Zeitraum.

Gefördert werden ganz global die satzungsmäßigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers.

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, einen Wirtschaftsplan entsprechend den Regeln der Haushaltsaufstellung einschließlich Stellenplan zu erstellen.

Der Wirtschaftsplan wird mit BMF verhandelt. Bei einem Zuwendungsvolumen von über 2,5 Mio. Euro sind Übersichten über den Wirtschaftsplan und Stellenübersichten in den Haushaltsplan aufzunehmen (Nr. 11.4 HRB).

Bei der Projektförderung dient die Zuwendung 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. Ein verbindlicher Stellenplan ist nicht erforderlich.

8. Vergabe von Zuwendungen

8.1 § 44 Abs. 1 BHO

§ 44 Abs. 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 allgemeine Aussagen zur Notwendigkeit des Verwendungsnachweises und eines Prüfungsrechts der zuständigen Bewilligungsstelle sowie zum Mitwirkungsrecht des Bundesrechnungshofs beim Erlass von bestimmten Verwaltungsvorschriften.

8.2 Verwaltungsvorschriften

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

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 intern, haben also keine Außenwirkung.

8.3 Nebenbestimmungen

Nebenbestimmungen richten sich 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 - Zuwendungsvertrag

Zuwendungen werden im Regelfall durch (schriftlichen) Zuwendungsbescheid bewilligt, der ein begünstigender Verwaltungsakt ist. 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.

Die Vergabe einer Zuwendung kann ausnahmsweise im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrages erfolgen. Die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid sind im Übrigen sinngemäß anzuwenden.

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).

Wesentlich Merkmale der einzelnen Finanzierungsarten sind:

- Anteilfinanzierung
  Die Zuwendung wird als Prozentsatz 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 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 unter politischen Aspekten (z.B. Olympia-Bewerbung).

8.6 Besserstellungsverbot

Nach dem jährlichen Haushaltsgesetz darf der Zuwendungsempfänger seine Bediensteten nicht besser stellen als vergleichbare Bundesbedienstete. Höhere Entgelte als nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) sowie sonstige über- und außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden. Dieses sog. Besserstellungsverbot, das Ausfluss des Subsidiaritätsgrundsatzes ist, gilt bei der institutionellen Förderung uneingeschränkt. Bei der Projektförderung gilt es nur dann, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers, also der „institutionelle Teil", überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.

Das Besserstellungsverbot gilt für sämtliche personalbezogene Ausgaben, insbesondere für

- Vergütungen und Löhne,
- Aufwandsentschädigungen, Zulagen, Beihilfen, Verpflegungszuschüsse, Trennungsgeld, Fahrtkostenzuschüsse,
- Urlaub, Urlaubsgeld, Weihnachtszuwendung,
- Reisekosten, Ausstattung der Dienstzimmer, Beschaffung von Dienstfahrzeugen.

8.7 Nachweis der Verwendung

Der Verwendungsnachweis, zu dem der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, sichert die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel. 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). Der Sachbericht soll vor allem Auskunft geben über das erzielte fachliche Ergebnis gegenüber den vorgegebenen Zielen. Ferner ist im Sachbericht auf die wichtigsten Positionen des zahlenmäßigen Nachweises einzugehen. 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.

8.8 Verwaltungsmäßige Prüfung des Verwendungsnachweises

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 Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle = Rechnungsprüfung ist in den §§ 88 ff. BHO geregelt. Hierzu zählt auch die Vorprüfung (§ 100 BHO).

§ 91 BHO räumt dem Bundesrechnungshof ein gesetzliches Prüfungsrecht bei Zuwendungsempfängern ein.

Das Prüfungsrecht erstreckt sich grundsätzlich nur auf die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwendung der für die konkreten Maßnahmen bewilligten Zuwendungen. Die Prüfung kann sich im Einzelfall aber auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken. Erforderlichenfalls kann sie auch vor Ort vorgenommen werden. Immer aber handelt es sich um eine Prüfung der Zuwendung und nicht des Zuwendungsempfängers (sog. Bei-Prüfung).

G. Kassen- und Rechnungswesen, Rechnungslegung, Entlastung

1. Kassen- und Rechnungswesen

1.1 Aufgaben und Organisation der Kassen

Die Aufgaben des Bundes bei der Annahme und der Leistung von Zahlungen werden grundsätzlich von den Bundeskassen wahrgenommen (§ 79 Abs. 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 (KKR) besteht seit dem 1. Januar 2006 und hat seinen Sitz in Bonn. Das Kompetenzzentrum legt auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher und der Unterlagen der Bundeskassen für das Bundesministerium der Finanzen Rechnung (§ 80 BHO) und erstellt die Haushalts- und Vermögensrechnung (§§ 81 ff 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 dem Kompetenzzentrum die zentrale Kassenaufsicht über alle Bundeskassen übertragen. Die im KKR eingerichtete Zentralkasse führt das Zentralkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank sowie die Haupttitelbücher und rechnet 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 vier Bundeskassen mit Sitz in Kiel, Halle/Saale, Weiden/Oberpfalz und Trier eingerichtet. Die Bundeskasse Halle verfügt über eine Außenstelle in Ebersbach. 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 BMF.

Den Bundeskassen sind die für den Barzahlungsverkehr eingerichteten Zahlstellen der Ressorts nachgeordnet. Zahlstellen dienen insbesondere der Abwicklung der baren Zahlungsgeschäfte, soweit eine unbare Zahlung über eine Bundeskasse nicht möglich oder sinnvoll ist. Die Zahlstellen 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 Zahlstellen 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.

1.2 Liquiditätsplanung des Bundes

1.2.1 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 die Regierung 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 BMF ein Ressort, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (Monat oder Quartal) Auszahlungen bis zu einer bestimmten Höhe zu leisten (§ 43 Abs. 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 Abs. 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 Abs. 2 BHO).

1.2.2 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.

1.2.3 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).

1.3 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 (sog. 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.

2. Rechnungslegung, Entlastung der Bundesregierung

Nach Art. 114 Abs. 1 des Grundgesetzes 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) ist für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltsrechnung und eine Vermögensrechnung zu erstellen, die in der sog. Jahresrechnung zusammengefasst werden.

Die Haushaltsrechnung stellt eine Zusammenfassung der Einzelpläne der Ministerien dar, die zahlenmäßig darzustellen hat, wie sich der Haushaltsvollzug während des Rechnungsjahres im Vergleich zum Haushaltsplan entwickelt hat. Der Inhalt der Haushaltsrechnung wird durch die §§ 81ff. BHO bestimmt. Die Haushaltsrechnung lässt insbesondere erkennen, ob die Ausgabenansätze eingehalten worden sind und welche Mittelverlagerungen im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung vorgenommen wurden. Gemäß § 85 BHO sind der Hauhaltsrechnung Übersichten über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihrer Begründung, die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen, den Jahresabschluss bei Bundesbetrieben, die Gesamtbeträge der

nach § 59 BHO erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen und die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen beizufügen.

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 darzustellen (§ 86 BHO). Seit 1956 werden wegen des damit verbundenen Aufwands bewegliche Sachen nicht mehr erfasst, seit 1979 wird aus dem gleichen Grund auch auf die Darstellung des Werts der Liegenschaften des Bundes verzichtet. Vollständig erfasst sind die Kapitalmarktschulden des Bundes und seiner Sondervermögen.

Anfang April eines jeden Jahres legt das Bundesministerium der Finanzen die Jahresrechnung des Vorjahres dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vor und eröffnet damit die Entlastungsverfahren. Ein weiteres Exemplar der Jahresrechnung erhält der Bundesrechnungshof, der neben dem Bundestag und dem Bundesrat ebenfalls die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung überprüft (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG). Gegen Ende des Jahres werden die „Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Vermögensrechnung“ als Teil der jährlichen „Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und den betroffenen Ministerien zugeleitet.

Die parlamentarische Prüfung der Jahresrechnung findet im darauf folgenden Jahr im Rechnungsprüfungsausschuss auf der Grundlage der „Feststellungen“ des Bundesrechnungshofes statt. Der Rechnungsprüfungsausschuss ist ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Während der Haushaltsausschuss in erster Linie für die Bewilligung von Haushaltsmitteln zuständig ist, ist der Rechnungsprüfungsausschuss für die Haushaltskontrolle zuständig. Die Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses sind immer zugleich Mitglieder des Haushaltsausschusses. Da dieselben Personen somit sowohl für die Haushaltsbewilligung als auch für die Haushaltskontrolle zuständig sind, ist eine hohe Effizienz der Kontrolle der Bundesregierung durch das Parlament gesichert.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erteilt zum Abschluss seiner Beratungen eine Beschlussempfehlung zur Entlastung der Bundesregierung, die über den Haushaltsausschuss an das Plenum des Deutschen Bundestages geleitet wird. In getrennten Entlastungsverfahren beschließen Bundestag und Bundesrat unabhängig voneinander über die Entlastung der Bundesregierung für das entsprechende Haushaltsjahr. Wegen der Regelung in § 114 Abs. 2 BHO, wonach der 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 Bundestag. Die Entlastung der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat stellt eine abschließende politische Beurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesregierung dar. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat das Parlament der Regierung - abgesehen von einer Ausnahme, als die Entlastung erst mit einigen Jahren Verspätung erfolgte - noch nie die Entlastung verweigert. Selbst wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse verändert hatten, wurde der Regierung stets die Entlastung erteilt.

H. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

1. Einleitung

§ 7 Abs. 1 BHO schreibt vor, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Ausführung des Haushaltsplans zu beachten.

Nach § 7 Abs. 2 BHO sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen von den für diese Maßnahmen jeweils Verantwortlichen durchzuführen, und zwar sowohl in der Planungsphase als auch in Form abschließender und auch begleitender Erfolgskontrollen. Erfasst werden alle staatlichen Maßnahmen: zum Beispiel Beschaffungen, Investitionsvorhaben, Subventionen und Maßnahmen der Sozial- und Steuerpolitik bis hin zu Gesetzgebungsvorhaben.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen nicht zwangsläufig anspruchsvolle, schwer nachvollziehbare Abwägungen von Kosten und Nutzen in sog. Kosten-Nutzen-Analysen sein. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen vielmehr eine bei jeder Art von Tätigkeit und bei allen Maßnahmen der Verwaltung selbstverständlich sein. Entsprechend den Erfordernissen des Einzelfalls ist dabei jeweils im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand die einfachste und wirtschaftlichste Untersuchungsmethode anzuwenden. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen stets nachvollziehbar festgehalten werden, um einer späteren Prüfung Stand zu halten.

Die für die Aufstellung des Haushalts in jedem Ministerium Verantwortlichen, aber auch das Finanzministerium können sich bei Bedarf über erfolgte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterrichten lassen. Die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans kann davon abhängig gemacht werden, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt werden.

Ziel ist die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Verwaltung, insbesondere

- Sicherstellung der Grundsätze beim gesamten Verwaltungshandeln, so dass die Grundsätze zu einem selbstverständlichen und nahezu automatischen Bestandteil staatlichen Verwaltungshandelns werden,

- Erleichterung der Einhaltung der Grundsätze durch einfache und angemessene Verfahrensregeln,

- verbesserte Überprüfbarkeit durch Dritte, z.B. durch die Rechnungsprüfungsbehörde durch eine ausreichende Dokumentation.

Hierzu sind Verwaltungsvorschriften im September 1995 in Kraft getreten. Diese sind im Gemeinsamen Ministerialblatt vom 3. November 1995, S. 764 (Nr. 37) zusammen mit einem BMF-Rundschreiben sowohl zur „Durchführung des Interessenbekundungsverfahrens“ als auch zu einer „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ veröffentlicht worden.

2 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit[1)]

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Damit gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob eine Aufgabe überhaupt durchgeführt werden muss und ob sie durch eine staatliche Stelle durchgeführt werden muss.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft sowohl Maßnahmen, die nach einzelwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich und Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung) als auch Maßnahmen, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Investitionsvorhaben im Verkehrsbereich, Subventionen und Maßnahmen der Sozial- und Steuerpolitik) zu beurteilen sind. Unter die Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben.

3. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Es ist zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterscheiden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie sind daher 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.

3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

1 Mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sind in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung in den Verwaltungswissenschaften die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne des § 7 BHO gemeint.

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,

- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,

- Relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,

- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,

- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,

- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,

- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Ist das angestrebte Ziel nach dem Ergebnis der Ermittlungen oder aus finanziellen Gründen nicht in vollem Umfang zu erreichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte.

Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist; ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf reicht als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen nicht aus.

3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen.

Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- **Zielerreichungskontrolle**

  Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt für Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.

- **Wirkungskontrolle**

  Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

- **Wirtschaftlichkeitskontrolle**

  Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.

Die Zielerreichungskontrolle und die Wirkungskontrolle sind die Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitskontrolle. Im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitskontrolle lassen sie aber den Mittelansatz unberücksichtigt.

3.3 Methoden (Verfahren) der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

3.3.1 Allgemeines

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden. Zur Verfügung stehen einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren. Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Zweck und den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren sind für alle Maßnahmen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geeignet. Einzelwirtschaftlich orientierte Verfahren sind geeignet für Maßnahmen, die sich in erster Linie auf den betrachteten Verwaltungsbereich (z.B. Ministerium, Behörde) beziehen.

3.3.2 Einzelwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (z.B. Kapitalwertmethode) zu verwenden. Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung können auch Hilfsverfahren der Praxis (z. B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.

3.3.3 Gesamtwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) durchzuführen.

3.4 Verfahrensvorschriften

3.4.1 Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist.

3.4.2 Das Ergebnis der Untersuchung ist zu vermerken und zu den Akten zu nehmen. Bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung kann hiervon abgesehen werden.

3.4.3 Zu den Unterlagen nach § 24 BHO gehören auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

3.4.4 Die Beauftragten für den Haushalt entscheiden, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie zu unterrichten sind. Sie können sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen und die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung der Voranschläge und bei der Ausführung des Haushaltsplans von der Vorlegung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig machen.

4. 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 (Interessenbekundungsverfahren).

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.

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."

Die gemeinsam mit den Verwaltungsvorschriften veröffentlichte „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen" ist für die praktische Durchführung einzelwirtschaftlicher Untersuchungen bestimmt. Anhand von Beispielen und Mustern werden die Schritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erläutert. Die Arbeitsanleitung richtet sich damit an jeden Beschäftigten und soll so der Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dienen. Das ebenfalls gemeinsam veröffentlichte BMF-Rundschreiben „Durchführung des Interessenbekundungsverfahrens nach § 7 Abs. 2 Satz 2 BHO" beschreibt das Instrument und gibt Hinweise zum Verfahren.

5. Neuere Entwicklungen

Nach dem sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz (BGBl 2005, S. 2676) wurde durch eine Ergänzung in § 7 Abs. 2 BHO klargestellt, dass bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine sich ergebende Risikoverteilung angemessen zu berücksichtigen ist. Damit will der Gesetzgeber die Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP), mit denen eine dauerhafte, in beiderseitigem Vorteil liegende, dem Gemeinwohl dienende Kooperation zwischen öffentlichen Händen und Privatwirtschaft angestrebt wird, unterstützen.

I. Neue Steuerungsinstrumente

Mitte der 90er Jahre wurde begonnen, betriebswirtschaftliche Instrumente zusätzlich zum bestehenden Haushaltssystem einzusetzen und zur Ressourcensteuerung zu nutzen. Vor dem Hintergrund immer knapper werdender Haushaltsmittel stellten erste Modernisierungsprojekte in der Bundesverwaltung betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden in den Mittelpunkt.

Unter dem Begriff neue Steuerungsinstrumente werden im Bereich der öffentlichen Verwaltung insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Controlling und Produkthaushalte verstanden. Nach betriebswirtschaftlicher Systematik ist die Kosten- und Leistungsrechnung ein Teilbereich des Controllings, im Bereich der öffentlichen Haushalte wurde jedoch der Aufbau von KLR-Systemen vorrangig betrieben und wird deshalb oft an erster Stelle genannt.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Einführung der neuen Steuerungsinstrumente (insbesondere der Kosten- und Leistungsrechnung) basiert auf folgenden Beschlüssen bzw. rechtlichen Grundlagen:

Kabinettbeschluss vom 7. Februar 1996:
Das BMF wird beauftragt, ein Fachkonzept für eine KLR in der Bundesverwaltung zu entwickeln.

Handbuch zur Standard-KLR:
Das Handbuch zur Standard-KLR bildet die Grundlage für die spezifischen Konzepte einzelner Behörden. Sie ist der Rahmen, in dem die Bundesbehörden ihre Kosten- und Leistungsrechnung ausbauen können, und enthält Regelungen zu Kosten- und Leistungsartenplänen, Bewertungsfragen, zur Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung. Darüber hinaus sind allgemeine Verwaltungsprodukte definiert, die in allen Behörden erstellt werden und als Basis für ein Benchmarking dienen können.
Das 1997 veröffentlichte Handbuch zur Standard-KLR wurde 2006 überarbeitet. Die Neufassung, die für die Bundesfinanzverwaltung verbindlich ist, wurde im Oktober 2006 veröffentlicht. Eine Abstimmung des Handbuchs zur Standard-KLR innerhalb der Bundesregierung ist geplant.

Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997:
Mit dem Gesetz wurden das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und die Bundeshaushaltsordnung (BHO) dahingehend geändert, dass die Einführung der KLR in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 6 Abs. 3 HGrG, § 7 Abs. 3 BHO).

2. Kosten- und Leistungsrechnung und Produkthaushalte

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist das am weitesten entwickelte neue Steuerungsinstrument in der Bundesverwaltung. Seit 1997 hat das Bundesministerium der Finanzen 26 Pilotprojekte zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung finanziell unterstützt und bei der Einführung begleitet. Darüber hinaus haben 24 Behörden des Bundes bzw. Verwaltungen die KLR aus eigener Kraft eingeführt. Zurzeit erfasst die KLR 87 % des Personalbestandes des Bundes. Davon sind etwa 68 % im Wirkbetrieb, 12 % in der Einführungsphase und 7 % in der Planung (Stand 15. März 2006).

Das klassische Haushaltswesen besteht im Kern in der Feinsteuerung von finanziellem Input in Form von Einnahmen und Ausgaben in Haushaltstiteln.

Die Kosten- und Leistungsrechnung 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. Output der Behörden, gelenkt. Die KLR ermöglicht es, detailgenau darzustellen, wo Kosten (Kostenstellenrechnung) und in welcher Höhe sie auf welche Leistungen angefallen sind (Kostenträgerrechnung). Damit war es erstmals möglich, eine Aussage darüber zu treffen, wie viel die Erstellung von Behördenleistungen 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.

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 ergebnisorientierten 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“. Ein Pilotvorhaben wurde 2006 beendet. Seine Ergebnisse werden in die Diskussion um die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes einfließen.

3. Controlling

Controlling ist ein Entscheidungs- und Führungsinstrument, um Verwaltungsziele zu erreichen. Es ist so ausgestaltet, dass die Leitung einer Behörde sich zeitnah mit Informationen versorgen kann, die eine ergebnisorientierte Planung, Steuerung und Überwachung aller Organisationsbereiche ermöglichen. Das Controlling bedient sich der KLR-Daten, um sie gezielt zur Erstellung von Informationen für Führungsentscheidungen aufzubereiten.

In der Bundesverwaltung ist der Aufbau von Controllingsystemen der folgende Schritt nach der Einführung der KLR gewesen.

Das Controlling umfasst neben der KLR folgende Instrumente:

- Berichtswesen mit aussagekräftigen Kennzahlen
- Zielvereinbarungen
- Benchmarking
- Balanced Scorecard

Controlling bildet den Rahmen, in dem die Kosten- und Leistungsrechnung stattfindet. Die Definition eines Leitbildes und strategischer Ziele auf Leitungsebene kann z.B. soweit aufgegliedert werden, dass sich Teilziele für einzelne organisatorische Einheiten ableiten lassen, die wiederum zum konkreten Aufgaben führen. Diese lassen sich in einem Zeiterfassungssystem abbilden und ermöglichen so die Berechnung von Personalkosten.

Zielvereinbarungen sollten auf allen Hierarchieebenen vorhanden sein und von der strategischen Ebene bis auf die operative Ebene ausdifferenziert werden. Im Idealfall übersetzen sich Ziele auf unterer Ebene in Kostenträger/Produkte, die über die KLR bebucht und berechnet werden können.

4. Doppik

Die Diskussion um die neuen Steuerungsinstrumente wirft die Frage nach dem Übergang zur doppelten Buchführung (Doppik) auf. Mit der KLR (vgl. Kapitel I. 2.) wird ein internes Rechnungswesen geschaffen, das zum Kern einer kaufmännischen Buchhaltung zählt.

Haushaltsreformen hin zur Doppik in anderen europäischen Ländern, die ersten Standardisierungsbemühungen auf internationaler Ebene (IPSAS) und nicht zuletzt die Entscheidungen in mehrere Bundesländern (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) zum Übergang zur Doppik belegen die Aktualität dieses Themas. Der Bund beteiligt sich im Rahmen des Bund/Länder-Arbeitskreises „Kosten- und Leistungsrechnung/Doppik“ an der konzeptionellen Erarbeitung von Doppik-Standards. Vor dem Hintergrund der beschriebenen aktuellen Entwicklungen hat der BMF zum 1. Oktober 2006 eine BMF-Projektgruppe „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesen“ gegründet. Die Projektgruppe soll die Erfahrungen aus den Haushaltsreformen im In- und Ausland evaluieren und Vorschläge für eine Reform des Haushalts und Rechnungswesens des Bundes erarbeiten. Der Projektauftrag soll - einschließlich etwaiger gesetzlicher Änderungen - bis Mitte 2009 umgesetzt sein.

J. Rechnungsprüfung, Bundesrechnungshof

1. Überblick über das Verfahren

Die Rechnungsprüfung besteht aus der Prüfung der Jahresrechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Sie vollzieht sich in zwei Phasen:

- die Prüfung (Verwaltungskontrolle) durch den Bundesrechnungshof einschließlich seiner Prüfungsämter, die in den jährlichen Bemerkungen des BRH zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes dokumentiert wird;

- die politische Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss, einen Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

Es folgen dann die Verfahren, die zur Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat führen (Einzelheiten dazu unter G.).

2. Organisation und Rechtsstellung

2.1. Der Bundesrechnungshof (BRH)

Der BRH ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen.

Der BRH ist unabhängig gegenüber der Regierung:

- Er ist in seiner Prüfungstätigkeit frei, d.h. er bestimmt allein, was, wann, wo und wie er prüft.

- Sein Präsident/seine Präsidentin und sein Vizepräsident/seine Vizepräsidentin werden vom Bundestag und Bundesrat auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt. Die Ernennung erfolgt durch den Bundespräsidenten. Die jeweilige Amtszeit dauert zwölf Jahre. Eine Wiederwahl ist nicht zulässig.

- Sein Haushalt genießt im Haushaltsaufstellungsverfahren den gleichen Schutz wie die Haushalte der Verfassungsorgane. Das bedeutet: Weicht der von der Regierung beschlossene Haushaltsentwurf von dem Vorschlag des Bundesrechnungshofs ab und ist der Änderung nicht zugestimmt worden, so sind die Teile des Voranschlags des BRH, über die kein Einvernehmen erzielt worden ist, unverändert dem Haushaltsentwurf der Regierung beizufügen. Ähnliches gilt für die Behandlung des Haushalts des BRH in der Kabinettvorlage des BMF zum Entwurf des Bundeshaushaltes und des Finanzplans (§ 29 Abs. 3 BHO).

Der BRH ist auch gegenüber dem Parlament unabhängig:

- Das Parlament hat kein Recht, dem BRH Prüfungsaufträge zu erteilen. Es kann nur Prüfungsanregungen geben.

- Der Präsident/die Präsidentin und der Vizepräsident/die Vizepräsidentin des BRH werden vom Parlament auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt.

Die Mitglieder des BRH (Präsident/Präsidentin, Vizepräsident/Vizepräsidentin, Abteilungsleiter/-in und Prüfungsgebietsleiter/in) besitzen gem. Art. 114 GG richterliche Unabhängigkeit. Sie können also gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. In fachlichen Fragen sind sie keinerlei Weisungen unterworfen.

Der BRH ist nicht monokratisch, sondern kollegial organisiert, d.h. das einzelne Mitglied des BRH hat kein abschließendes Entscheidungsrecht. Dies dient der Objektivität der Entscheidungen. Es gibt folgende Entscheidungsgremien:

- Zweierkollegium (Prüfungsgebietsleiter/in und Abteilungsleiter/in).

- Dreierkollegium (wie Zweierkollegium und Präsident/Präsidentin oder Vizepräsident/Präsidentin), wenn Präsident oder Vizepräsident oder ein Mitglied des BRH die Entscheidung durch ein Dreierkollegium für erforderlich hält.

- Senat, falls Kollegien keine Einstimmigkeit erzielen und in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung (Mitglieder sind der Abteilungsleiter, alle Prüfungsgebietsleiter der Abteilung, ein weiterer Prüfungsgebietsleiter und ggf. Präsident oder Vizepräsident).

- Großer Senat (Mitglieder sind der Präsident/Präsidentin, Vizepräsident/Vizepräsidentin, alle Abteilungsleiter/-innen, mindestens drei Prüfungsgebietsleiter/-innen); der Große Senat ist zuständig für besonders wichtige Entscheidungen wie z. B. die jährlichen Bemerkungen des BRH oder für Sonderberichte.

Der Bundesrechnungshof verfügt über insgesamt rd. 700 Mitarbeiter. Davon sind rd. 70 Mitglieder des BRH und rd. 450 Prüfungsbeamte. Der Präsident/die Präsidentin oder der Vizepräsident/die Vizepräsidentin sowie mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder des BRH müssen die Befähigung zum Richteramt haben, d. h. sie müssen Volljuristen sein.

Der BRH rekrutiert sein Personal in der Regel aus anderen Verwaltungen. Dadurch sind bei den Mitgliedern des BRH und seinen Prüfungsbeamten reichhaltige berufliche Erfahrungen vorhanden.

2.2 Die Prüfungsämter

Der BRH wird seit dem 1. Januar 1998 bei der Erfüllung seiner Aufgaben durch Prüfungsämter unterstützt. Damit wurde die frühere „Vorprüfung“ abgelöst, die von einer bei den Verwaltungsbehörden eingerichteten Arbeitseinheit („Vorprüfungsstelle“) wahrgenommen wurde, deren Personal den Weisungen des BRH unterlag, dienstrechtlich jedoch der jeweiligen Behörde zugeordnet war. Die Prüfungsämter hingegen unterstehen allein dem BRH.

Das Prüfungspersonal ist in mehreren Prüfungsämtern konzentriert worden. Alle Bereiche der Bundesverwaltung können so in die Prüfung einbezogen werden. Durch die Zuordnung der Prüfungsämter zum Bundesrechnungshof werden zudem Querschnittsprüfungen erleichtert.

Die Prüfungsämter haben dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof. Die Prüfung bezieht sich auf die ordnungsgemäße Verbuchung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie auf den wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln. Die Behörden sind den Prüfungsämtern ebenso wie dem Bundesrechnungshof zur Auskunft verpflichtet. Die Prüfung kann sich auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung erstrecken, wenn sie z.B. Bundesmittel in Form von Zuwendungen erhalten (vgl. unten 3.2.3). Entscheidungen, die in einem Kollegium getroffen werden müssen, bleiben jedoch dem Bundesrechnungshof selbst vorbehalten (vgl. oben 2.1).

Die neun Prüfungsämter befinden sich in Berlin, Hamburg, Magdeburg, Hannover, Köln, Koblenz, Frankfurt, Stuttgart und München. Ihre Beamten werden vom Präsidenten/von der Präsidentin des Bundesrechnungshofs ernannt.

3. Die Prüfungsbereiche des Bundesrechnungshofs

3.1. Prüfungen innerhalb und außerhalb der Bundesverwaltung

3.1.1 Im Bereich der Bundesverwaltung

Der BRH prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Art. 114 GG).

Dabei sind auch die Verfassungsorgane des Bundes hinsichtlich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung der Prüfung unterworfen.

Zur Bundesverwaltung zählen:

- alle Behörden des Bundes,
- die Sondervermögen des Bundes (z.B. Versorgungsfonds) und
- die Bundesbetriebe.

3.1.2. Außerhalb der Bundesverwaltung

Darüber hinaus prüft der BRH die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

3.2 Weitere Prüfungsbereiche

3.2.1 Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Bundesanstalt für Arbeit) einschließlich der Bundesunternehmen in dieser Rechtsform.

3.2.2 Träger der Sozialversicherung, wenn sie aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse erhalten oder wenn gesetzliche Garantieverpflichtungen des Bundes bestehen (z.B. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte).

3.2.3 Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, 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.

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.

3.2.4 Prüfung der juristischen Personen des privaten Rechts, z.B.

- wenn sie aufgrund eines Gesetzes vom Bund Zuschüsse erhalten oder

- wenn sie vom Bund oder einer vom Bund bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet werden.

4. Inhalt der Prüfung

Der Bundesrechnungshof prüft die

- Ordnungsmäßigkeit,

- Rechtmäßigkeit und

- Wirtschaftlichkeit

des Verwaltungshandelns. Seine Prüfung ist stets eine nachträgliche Prüfung von bereits getroffenen Verwaltungsentscheidungen. Das Schwergewicht der Prüfungen des BRH liegt bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit. Unstreitig ist jedoch, dass der BRH bei seiner Tätigkeit im politischen Raum wirkt, seine Feststellungen betreffen politisch relevante Sachverhalte und können politische Auswirkungen haben.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Rollenverteilung steht dem BRH allerdings keine Überprüfung politischer Entscheidungen und Bewertungen zu.

Zu unterscheiden ist die rechnungsabhängige und die rechnungsunabhängige Prüfung:

- Die **rechnungsabhängige Prüfung** ist die Prüfung der vom BMF vorgelegten Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes. Die Prüfung bezieht sich auch auf Fragen der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Kassen- und Rechnungssystems.

- Die **rechnungsunabhängige Prüfung** betrifft alle Maßnahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die sich finanziell auswirken können (insbesondere Organisationsprüfungen, Erfolgskontrollen und Prüfungen des Personalbedarfs).

5. Prüfungsverfahren

5.1 Prüfungsmitteilungen

Die Prüfungsbeamten fertigen die Entwürfe der Prüfungsmitteilungen. Die Entscheidung über die Prüfungsmitteilungen trifft das Kollegium.

Die Ergebnisse der Prüfungen (Prüfungsmitteilungen) werden der geprüften Stelle mit einer Frist zwei bis vier Monaten zur Stellungnahme zugeleitet. Mit diesem Verfahren wird dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs entsprochen. Der BRH kann seine Prüfungsergebnisse auch anderen Dienststellen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen für erforderlich hält. Das BMF erhält von grundsätzlichen Fällen oder bei erheblicher finanzieller Bedeutung einen Abdruck. Der BRH macht der geprüften Stelle unverzüglich Mitteilung, wenn nach seiner Auffassung ein Schadenersatzanspruch geltend zu machen ist.

Kommt mit der geprüften Stelle keine Einigung zustande, kann der BRH die Angelegenheit in seine jährlichen Bemerkungen aufnehmen. Die Entscheidung über die offenen Fragen erfolgt dann durch das Parlament. Nach den bisherigen Erfahrungen schließt sich das Parlament in der weit überwiegenden Zahl der Fälle dem Votum des BRH an.

5.2 Bemerkungen (Jahresbericht)

Die jährlichen Bemerkungen werden dem Parlament und der Bundesregierung zugeleitet. Die Bemerkungen dienen der zeitnahen Unterrichtung des Gesetzgebers über festgestellte Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Gliederung der Bemerkungen:

- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes,

- besondere Prüfungsergebnisse mit konkreten Vorschlägen für vorzunehmende Maßnahmen,

- Beratungstätigkeit des BRH und seines Präsidenten bzw. seiner Präsidentin als Bundesbeauftragte(r) für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung,

- bedeutsame Fälle, in denen die Verwaltung Empfehlungen des BRH gefolgt ist.

Die Bemerkungen des BRH sind als Parlamentsdrucksache jedermann zugänglich. Im Zusammenhang mit der Zuleitung der Bemerkungen erfolgt eine Pressekonferenz des Präsidenten bzw. der Präsidentin des BRH mit jeweils lebhaftem Presseecho.

5.3 Sonderberichte

Der BRH erstellt Sonderberichte in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung, wenn sofortige Information des Parlaments und der Bundesregierung angezeigt ist.

5.4 Sonstige Berichte

In verschiedenen Fällen, in denen die Entlastung nicht durch das Parlament erfolgt, sind durch Gesetz jährliche Berichte des BRH an die speziellen Entlastungsgremien vorgesehen (z. B. Berichte über die Bundesagentur für Arbeit).

6. Die parlamentarische Rechnungsprüfung

Die parlamentarische Rechnungsprüfung findet im Detail im Rechnungsprüfungsausschuss auf der Basis der Prüfungsbemerkungen des BRH statt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses. Während der Haushaltsausschuss in erster Linie für die Bewilligung der Haushaltsmittel zuständig ist, ist der Rechnungsprüfungsausschuss für die Haushaltskontrolle zuständig. Die Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses sind immer zugleich Mitglieder des Haushaltsausschusses. Dieselben Personen sind also für die Haushaltsbewilligung und für die Haushaltskontrolle zuständig. Dadurch ist ein hohes Maß an Kontrolleffizienz gewährleistet.

In zahlreichen Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses werden die Bemerkungen des BRH bei Anwesenheit von Vertretern des betreffenden Ressorts, des Bundesfinanzministeriums und des BRH im Einzelnen behandelt. Der Rechnungsprüfungsausschuss erstellt den Entwurf von Beschlussempfehlungen, die über den Haushaltsausschuss an das Plenum des Deutschen Bundestages geleitet werden. Die Behandlung dieser Beschlussempfehlungen erfolgt im sogenannten Entlastungsverfahren.

7. Entlastung

In getrennten Entlastungsverfahren beschließen der Deutsche Bundestag und der Bundesrat unabhängig voneinander über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr, auf das sich der Jahresbericht des BRH bezog. Mit der Entlastung schließt sich der Haushaltskreislauf für dieses Haushaltsjahr.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat das Parlament der Regierung - abgesehen von einer Ausnahme, als die Entlastung erst mit einigen Jahren Verspätung erfolgte - noch nie die Entlastung verweigert. Selbst wenn sich die politischen Mehrheitsverhältnisse verändert hatten, wurde der Regierung stets die Entlastung erteilt.

8. Die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs bzw. der/des Beauftragte/n für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Bundeshaushaltsordnung räumt dem BRH aufgrund seiner Prüfungserfahrungen neben der Prüfung eine eigenständige Beratungsaufgabe ein. Adressaten der Beratung können das Parlament, die Bundesregierung oder einzelne Minister sein. Der BRH kann auf ausdrückliche Bitte dieser Stellen von sich aus tätig werden, eine Verpflichtung ergibt sich daraus nicht.

8.1 Beratung bei der Aufstellung des Bundeshaushalts

Der BRH erhält die Voranschläge der Ressorts und nimmt an den Haushaltsverhandlungen (nur auf Referatsleiterebene) zwischen dem BMF und den Ressorts teil.

Er nimmt auch an der parlamentarischen Beratung des Haushaltsentwurfs der Regierung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und an den vorbereitenden Berichterstattergesprächen teil.

8.2 Beratungen des Parlaments bei finanzwirksamen Entscheidungen

Unabhängig von den jährlich zu erstattenden Bemerkungen berät der BRH das Parlament durch Berichte an den Haushaltsausschuss und dessen Rechnungsprüfungsausschuss zu aktuellen finanzrelevanten Themen.

8.3 Beratung einzelner Bundesminister

Der BRH kann aufgrund seines aus seiner Prüfungstätigkeit gewonnenen Überblicks über die gesamte öffentliche Verwaltung gezielte Empfehlungen für eine zweckmäßige Aufgabenerfüllung geben.

8.4 Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der jeweilige Präsident/die jeweilige Präsidentin des BRH wird traditionell von der Bundesregierung zum/zur Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bestellt. Anders als bei der Beratung durch den BRH werden bei der Beratung durch den/die BWV keine Prüfungserfahrungen vorausgesetzt.

K. Einsatz der IT im Haushaltsverfahren

1. Ziele der IT-Anwendung

Grundsätzliche Ziele der IT-Anwendung sind:

- flächendeckende Nutzung durch alle Haushaltsreferate,
- einfache, dialogorientierte Bearbeitung,
- Vermeidung von Doppelerfassung (z.B. der Haushaltsanforderungen der Ressorts: sowohl bei diesen als auch in der Haushaltsabteilung),
- datenbankgestützte Speicherung und Bereitstellung aller benötigten Haushalts- und Finanzplanungsdaten (Sach- und Personalhaushalt),
- benutzerfreundlicher, dialoggestützter Abruf von Auswertungen.

2. Verfahrensanwender

Am Fpl-Verfahren sind folgende Stellen beteiligt**:**

2.1 Das **Generalreferat für Haushaltsaufstellung und Finanzplanung in der Haushaltsabteilung** nutzt das Verfahren zur Entwicklung erster Gesamtvorstellungen über den neuen Bundeshaushalt und zur Ermittlung von Eckwerten für die neue Planungsperiode. Zahlreiche Standard- und Einzelauswertungen über den Gesamtbestand oder Teilbestände werden regelmäßig aus dem Verfahren abgerufen. Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten zur Überprüfung von Konsistenz und Korrektheit der Datenbestände, zur Sicherung von Zwischenständen und zur Steuerung der Bearbeitung über Berechtigungsparameter. Nach Verabschiedung des Haushalts durch das Parlament veranlasst das Generalreferat die Drucklegung des Bundeshaushaltsplans.

2.2 Das **IT-Referat in der Haushaltsabteilung** sichert die alten Haushaltsdaten, eröffnet die neuen Datenbanken und überträgt alle Daten, die in der nächsten Planungsperiode benötigt werden, in die neuen Datenbanken. Das IT-Referat sorgt für die Funktionstüchtigkeit des Verfahrens aus technischer Sicht.

2.3 Die **Haushaltsreferate der Ressorts** liefern die Daten der Ressortanforderungen. Der überwiegende Teil der Ressorts nutzt ebenfalls das Fpl-Verfahren für die Eingaben der Anforderungen; einige Ressorts übermitteln die Entwurfsdaten auf Datenträgern.

2.4 Die **Fachreferate der Haushaltsabteilung** sorgen für die Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanungsdaten im Laufe der verschiedenen Verhandlungsphasen. Dabei haben die Haushaltsreferate die Möglichkeit, den Stand der Verhandlungen im Dialog als Bildschirmdarstellung auch im Internet und im behördeninternen Intranet oder Standardliste abzurufen. Nach der Haushaltsaufstellung wird das Fpl-Verfahren von den Fachreferaten der Haushaltsabteilung für Änderungen während der Haushaltsbewirtschaftung genutzt (üpl. und apl. Ausgaben, Ausgabenreste).

3. Globalplanung

Die bisher geschilderten Abläufe werden durch eine Globalplanung begleitet, für die folgende zwei Instrumente zur Verfügung stehen:

- **Zusammenfassungsmöglichkeiten** der mehr als 10.000 Einnahme- und Ausgabentitel zu ca. 150 wesentlichen Einnahme- und Ausgabenpositionen (sog. „Hundert-Punkte-Positionen“, weil ursprünglich auf rd. 100 Positionen begrenzt),
- **Erweiterungsmöglichkeiten** der Datenbank um Planungspositionen (Pseudotitel).

Durch die Vergabe von speziellen Kennzeichen für Einzeltitel oder Klassen von Titeln können die Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts neu gegliedert werden und zu politisch handhabbaren und überschaubaren Einnahme- und Ausgabeneinheiten zusammengefasst werden. Dabei können alle bekannten und erwarteten Auswirkungen auf den Bundeshaushalts- und Finanzplan infolge von gesamtwirtschaftlichen, fiskalischen und sonstigen Veränderungen als Planungsgrößen in die Datenbank eingestellt werden. So beginnt z.B. im Finanzplan auf der Basis der Gliederungsstruktur und des

Volumens des alten Haushalts die globale Planung für das neue Haushaltsjahr. Ergebnis dieser Planungsphase ist die Vorgabe von Eckwerten und Zielgrößen für die neue Planungsperiode.

4. Jährlicher Aufbau der Datenbank

Im Fpl-Verfahren werden für die verschiedenen Benutzerklassen - Haushaltsabteilung, Ressorts, Entwicklung und Schulung - unterschiedliche Datenbanken eingesetzt, die jährlich vor Beginn der Planungsperiode neu aufgebaut werden. Zu diesem Zeitpunkt ist die parallele Verfügbarkeit folgender drei Haushaltsbestände erforderlich:

- des Bestands für das auslaufende alte Haushaltsjahr,

- des Bestands für das in der Planung abgeschlossene, noch bevorstehende Haushaltsjahr,

- des Bestands für die neue Planungsperiode, beginnend mit dem übernächsten Haushaltsjahr.

Darüber hinaus wird noch ein weiterer, bereits abgeschlossener Haushalt für die automatisierte Erstellung der Haushaltsrechnung bereitgehalten.

5. Erfassung der Ressortentwürfe

Mit dem Rundschreiben zur Haushaltsaufstellung werden die Ressorts aufgefordert, ihre Haushaltsentwürfe für die nächste Planungsperiode an das BMF zu übermitteln. Die technischen Einzelheiten über Umfang und Inhalt der geforderten Daten werden den Ressorts mit gesondertem Merkblatt bekannt gegeben. Die Ressortentwürfe können dem BMF auf unterschiedlichen Wegen mitgeteilt werden:

- über eine Ressortdatenbank durch Dialogeingabe der Ressorts,

- über Datenträgeraustausch mit fest vorgegebenem Satzaufbau.

Inzwischen nehmen fast alle Ressorts die Möglichkeit der Dialogeingabe wahr. Für die Ressorts liegt der Vorteil dieses Verfahrens in den zusätzlichen Auswertungsmöglichkeiten aus eigenen Datenbeständen und dem schnellen Datenaustausch im Laufe des Aufstellungsverfahrens. Über eine besondere Austauschkomponente kann jederzeit ein gezielter Austausch von Daten zwischen der Haushaltsabteilung des BMF und den Ressorts angestoßen werden.

Bei Übermittlung der Ressortdaten auf Datenträger wird zwar ein zusätzlicher Erfassungsaufwand im BMF vermieden, da die Daten ohne Zusatzarbeiten in die Produktionsdatenbank übernommen werden. Die Ressorts können jedoch bei diesem Bearbeitungsablauf keine eigenen Auswertungen abrufen oder Ansatzveränderungen vom BMF übernehmen.

6. Aufstellung des Regierungsentwurfs

Die Ressortanforderungen überschreiten in der Regel die in der Globalplanung festgelegten Eckwerte. In den Verhandlungsrunden, in denen die Ressortentwürfe auf Erforderlichkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden, wird ein weitgehender Angleich der Einzelplanentwürfe an die zuvor ermittelten Eckwerte angestrebt. Dabei besteht ein deutlicher Bedarf, die Ansatzentwicklung im Laufe des Aufstellungsverfahrens nachvollziehbar festzuhalten. Daher werden in der Datenbank die Zwischenergebnisse des Aufstellungsverfahrens gespeichert:

- Ressortanforderungen,
- Referatsleiterergebnis,
- Abteilungsleiterergebnis,
- Chefergebnis,
- Regierungsentwurf,
- Berichterstatterergebnis,
- Haushaltsausschussergebnis,
- Bereinigung.

Daneben haben die Haushaltsreferate die Möglichkeit, ihre Verhandlungsziele in besonderen Datenbankfeldern zu speichern, Streitpunkte festzuhalten und Verhandlungsergebnisse, die sich nicht unmittelbar in Beträgen niederschlagen, als Kommentar und Erinnerungsposten für kommenden Jahre abrufbar zu halten.

Zur Erleichterung von Bestandsveränderungen können Verhandlungsstände mittels Kopierfunktionen einfach übernommen und bei Bedarf korrigiert werden. Die Haushaltsreferate haben die Möglichkeit, den Ressorts über ein besonderes Austauschverfahren die aktuellen Verhandlungsstände zu übermitteln. Die

Ressorts behalten dabei die Entscheidungsfreiheit, in welchem Umfang sie ihre Datenbestände durch die vom BMF überlassenen Daten überschreiben wollen.

Sobald der Regierungsentwurf vorliegt, kann die Datenbank gegen Veränderungen gesperrt werden, so dass die bereits gebuchten Verhandlungsstände nicht mehr verändert werden können.

7. Feststellung des Bundeshaushaltsplans

Vor Beginn der parlamentarischen Beratungen wird die Datenbank zur Erfassung der Berichterstatterergebnisse und Haushaltsausschussergebnisse wieder geöffnet. Die Fachreferate sind für die korrekte Dialogeingabe der Änderungsvorschläge verantwortlich. Auch in dieser Phase können die Datenbestände nach unterschiedlichsten Kriterien ausgewählt, zusammengefasst und dargestellt werden. Nach endgültiger Feststellung des Bundeshaushalts wird der Haushaltsplan aus den Daten der Datenbank gedruckt.

L. - HKR-Verfahren -
Das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes

1. Grundlagen

1.1 Reform des Haushaltsrechts

Die Neuordnung des Kassen- und Rechnungswesens des Bundes geht auf die Haushaltsreform des Jahres 1969 zurück. Als Ziel dieser Neuordnung wurde u. a. festgelegt, unter Einsatz von Informationstechnik

- das Kassenwesen zu reformieren,
- die Buchführung zu vereinfachen,
- tagfertige Übersichten über den Stand des Haushaltsvollzugs zu liefern,
- das Berichtswesen und die Informationsversorgung zu verbessern und
- die Rechnungslegung zu beschleunigen.

Eines der Reformziele war die Schaffung eines einheitlichen Buchungssystems, das neben dem Kassenbestand mit seinen Veränderungen auch die Forderungen des Bundes und seine Verpflichtungen zu Lasten des laufenden und künftiger Haushaltsjahre erfasst. Darüber hinaus sollte in diesem System auch der Vermögensbestand mit seinen Veränderungen festgehalten und die Vermögensrechnung mit der Haushaltsrechnung verbunden werden.

1.2 Gegenstand des HKR-Verfahrens

Der Haushaltskreislauf lässt sich grob in drei Phasen einteilen:

- Haushaltsplanung bzw. -aufstellung,
- Haushaltsausführung und
- Haushaltskontrolle.

Zur technischen Unterstützung der Haushalts- und Finanzplanung besteht ein eigenständiges automatisiertes Verfahren für das Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen des Bundes - HKR-Verfahren (siehe Abschnitt K). Das HKR-Verfahren unterstützt die beiden letztgenannten Bereiche: 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 (KKR) zur weiteren Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt. Das HKR-Verfahren liefert für die beteiligten Stellen die erforderliche technische Unterstützung. Die

Haushaltskontrolle schließlich wird durch die Bereitstellung von diversen Auswertungsmöglichkeiten der im Laufe des Vollzugs gesammelten Daten unterstützt.

1.3 Verfahrensbeteiligte

Die am Haushaltsvollzug und damit am HKR-Verfahren beteiligten Stellen lassen sich in fünf Gruppen einteilen:

1.3.1 Das *BMF* stellt jeweils nach Verabschiedung des Haushaltsgesetzes den Obersten Bundesbehörden den Bundeshaushalt zur Ausführung zur Verfügung. Dies erfolgt durch die Übersendung der Druckstücke für den jeweiligen Einzelplan.

1.3.2 Das *KKR* richtet für die Obersten Bundesbehörden die sog. Haupttitelkonten mit den Sollansätzen der Haushaltsstellen des verabschiedeten Haushaltsplans ein. Das KKR ist die zentrale Auskunftsstelle für alle Verfahrensbeteiligten.

1.3.3 Die *Obersten Bundesbehörden* übernehmen für den eigenen Bereich die weitere Verteilung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel und leiten sie - in der Regel über mehrere Verteilerstufen - an die mit der Mittelverwendung beauftragten Stellen weiter. Dies können auch Dienststellen der Länder und Kommunen sein.

1.3.4 Die *Bundeskassen* sind für die Überwachung und Ausführung des gesamten Zahlungs- und Buchungsgeschäftes zuständig. Sie prüfen und erfassen die dafür benötigten Daten - sofern dies nicht direkt beim Bewirtschafter geschieht (siehe auch 3.8.2.) - und leiten die Daten im Wege der Fernübertragung (DFÜ) an das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT) weiter. Ebenso werden die Verarbeitungsergebnisse (Kontoauszüge, Auswertungen, Fehlerprotokolle usw.) von den Bundeskassen an die Bewirtschafter zurückgeleitet, sofern die Ergebnisse nicht unmittelbar im Dialog eingesehen bzw. im Filetransfer an die externen automatisierten Verfahren der Bewirtschafter übergeben werden.

1.3.5 Das *ZIVIT* verwaltet die zentralen Datenbanken für die Verarbeitung und Speicherung der von den Kassen und Bewirtschaftern übermittelten Daten und stellt die erforderliche Technik und Software, sowohl für den zentralen Betrieb im ZIVIT, als auch dezentral für die Bundeskassen.

2. Personenkontenverfahren (Subverfahren)

Für die Abwicklung von Einzahlungen betreut das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes 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 Einzahlung der Beträge erfolgt zum Fälligkeitstag überwiegend per Lastschrifteinzug und wird ansonsten insbesondere bei Selbsteinzahlern maschinell überwacht. Bei Zahlungseingang werden die Beträge automatisch den entsprechenden Konten gutgeschrieben. Bei verspäteten Einzahlungen werden automatisiert Mahnungen erstellt, ggf. Mahngebühren erhoben oder Verzugszinsen berechnet und zum Soll gestellt. Bei weiterem Zahlungsverzug werden Rückstandsanzeigen für den Bewirtschafter erstellt, der dann über weitere Schritte (Vollstreckung, Stundung, Niederschlagung u. ä.) zu entscheiden hat.

Folgende Einnahmeverfahren stehen zur Verfügung:

2.1 Darlehen

Hier werden ca. 1,4 Mio. Darlehenskonten verwaltet, die sich auf rd. 50 Darlehensarten verteilen (BAföG-Darlehen, Familienheimdarlehen, Kfz-Darlehen für private Dienstfahrzeuge, Konsularhilfen usw.) und für deren Abwicklung zentral die Bundeskasse Halle/Saale zuständig ist. Darüber hinaus werden aus Gründen der automationsgerechten Erstellung der jährlichen Vermögensrechnung über dieses Verfahren auch alle übrigen vermögenswirksamen Zahlungsvorgänge zentral abgewickelt.

2.2 Sonstige Verwaltungseinnahmen

Für die übrigen Verwaltungseinnahmen wurde ein Zahlungsüberwachungsverfahren mit ca. 1 Mio. Konten entwickelt, das bei allen Bundeskassen im Einsatz ist.

2.3 Zahlungsaufschub

Dieses Verfahren umfasst ca. 400.000 Konten zur Überwachung der Einzahlungen aus dem Zollbereich. Die Eingabedaten werden weitgehend über eine Schnittstelle aus automatisierten Verfahren der Zollverwaltung eingeliefert. Das Verfahren wird zentral bei der Bundeskasse Trier eingesetzt.

3. HKR-Zentralverfahren

3.1 Phasenbuchführung

Im klassischen Buchungsverfahren sind jeder Haushaltsstelle (Titelkonto) üblicherweise zwei Beträge zugeordnet: das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist. Im HKR-Verfahren wurde das sog. kameralistische Sachbuchkonto - in Analogie zu den Phasen des Haushaltsvollzugs - auf die folgenden fünf Betragsfelder erweitert:

(a) die vom übergeordneten Bewirtschafter zugewiesenen Haushaltsmittel,

(b) die an die nachgeordneten Bewirtschafter weiter verteilten Haushaltsmittel,

(c) die durch Zahlungsverpflichtungen (Verträge) gebundenen Mittel,

(d) die zur Annahme bzw. Zahlung angeordneten Beträge,

(e) die ein- bzw. ausgezahlten Beträge.

Die Titelkonten der ersten Mittelverteilerstufe enthalten stets den vollen Ansatz des Haushaltsplans (Betrag a). Die weiteren Mittelverteilerstufen spiegeln den Verteilungsprozess wieder (Betrag (a) und (b)), über die Ressorts, den zugehörigen nachgeordneten Geschäftsbereichen bis hin zu den Titelverwaltern. Die Beträge (c) bis € geben hierbei eine aggregierte Übersicht des Haushaltsvollzugs über den jeweils nachgeordneten Bereich. Erst auf der letzten Ebene findet die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel - die Mittelverwendung - statt. So werden auf dieser Ebene zu den summarischen Beträgen (c) bis (e) die Einzelmaßnahmen durch konkrete Buchungssätze (Ein- bzw. Auszahlungen, Anordnungen, eingegangene Verpflichtungen für das laufende und die künftigen Haushaltsjahre) im Detail dokumentiert. Zusatzdaten für die automatisierten Verfahren der Bewirtschafter können z.B. für die eigene eindeutige Zuordnung oder für weitergehende Auswertungen mit hinterlegt werden.

3.2 Bewirtschafterstruktur

Jeder Teilnehmer am Bewirtschaftungsprozess wird technisch (im automatisierten Verfahren) durch eine Bewirtschafternummer identifiziert, die u. a. auch Auskunft über seine Funktion im Haushaltsvollzug (Mittelverteiler oder Titelverwalter) gibt. Wenn jemand beide Funktionen ausübt, erhält er für jede Funktion eine eigene Bewirtschafternummer.

Für jedes Titelkonto sind die Verteilungswege festgelegt, über die die Haushaltsmittel von der Obersten Bundesbehörde (der Verteilerstufe 1) in die sog. Titelverwalterebene zu leiten sind. Dieses im automatisierten Verfahren abgebildete hierarchische Mittelverteilernetz wird als Bewirtschafterstruktur bezeichnet. Auf dem für die Mittelverteilung festgelegten Weg erfolgt dann tagesaktuell in umgekehrter Richtung die Rückmeldung der Vollzugsdaten von der Verwenderebene über alle Verteilerstufen bis hinauf zum Haupttitelkonto

3.3 Sachbuchkonto

Die Bewirtschafternummer bildet in Verbindung mit dem zu bewirtschaftenden Titelkonto eine eindeutige Bezeichnung für das sog. Sachbuchkonto. Jedes Sachbuchkonto enthält die in 3.1 beschriebenen fünf Betragsfelder. Bei einem Bewirtschafter, der mehrere Haushaltstitel verwaltet, enthalten alle Sachbuchkonten die gleiche Bewirtschafternummer, die Konten unterscheiden sich jedoch durch die unterschiedlichen Haushaltsstellen. Umgekehrt sind bei Haushaltsstellen, die von mehreren Dienststellen bewirtschaftet werden, die zugehörigen Sachbuchkonten durch unterschiedliche Bewirtschafternummern gekennzeichnet.

Vielfach ist es notwendig, ein Titelkonto noch weiter zu unterteilen, etwa entsprechend den Einzelbeträgen, die in den Erläuterungen zu einer bestimmten Haushaltsstelle im Haushaltsplan ausgebracht sind. Dies geschieht technisch durch das Unterteilen von Titelkonten in sog. Objektkonten. Diese können auf jeder Stufe der Bewirtschafterstruktur gebildet werden. Eine einmal getroffene Unterteilung kann im nachgeordneten Bereich zwar beliebig unterteilt, nicht jedoch rückgängig gemacht werden. Sobald ein Titelkonto einmal unterteilt worden ist, sind von der betreffenden Hierarchiestufe abwärts für alle

Bewirtschaftungsmaßnahmen nur noch die Objektkonten zu verwenden. Im Titelkonto werden dann lediglich summarisch die aggregierten Ergebnisse der Unterteilungen nachgewiesen.

3.4 Deckungsausgleichskonto

Zur Erleichterung der Bewirtschaftung können in voller Höhe gegenseitig deckungsfähige Titel- und Objektkonten auf unterster Ebene zu Deckungskreisen verbunden werden. Für jeden Deckungskreis wird ein Deckungsausgleichskonto eingerichtet, das als Summenkonto die Bewirtschaftungsmaßnahmen aller beteiligten Sachbuchkonten summarisch wiedergibt und aufgrund einer kontenübergreifenden Verfügbarkeitskontrolle die im Deckungskreis verfügbaren Mittel nachweist. Dadurch wird der Verteilungsprozess von Haushaltsmitteln erheblich erleichtert: Die Haushaltsmittel für alle Konten eines Deckungskreises können einem einzigen Mitgliedskonto zugewiesen werden; bei der Inanspruchnahme von Mitteln (durch Festlegungen oder Zahlungen) wird dann stets die Summe aller zugewiesenen Mittel des gesamten Deckungskreises herangezogen. Durch dieses Instrument können auch Einnahme- und Ausgabentitel, die im Haushaltsplan durch einen Deckungsvermerk miteinander verbunden sind ('Einnahmen bei Titel x fließen den Ausgaben bei Titel y zu') automatisch miteinander verknüpft werden. Eingehende Beträge im Einnahmetitel erhöhen dann unmittelbar die verfügbaren Mittel bei dem zugehörigen Ausgabentitel.

3.5 Mittelverteilung

Über die Bewirtschafter- und Kontenstruktur werden die Haushaltsmittel von den Mittelverteilern der obersten Stufe - dies sind in der Regel die Beauftragten für den Haushalt der Obersten Bundesbehörden - über mehrere Verteilerstufen an die eigentlichen Titelverwalter zugewiesen. Mit der Zuweisung der Haushaltsmittel wird gleichzeitig die Befugnis zur Bewirtschaftung der Mittel übertragen (§ 9 BHO).

Der Stand der erhaltenen bzw. verteilten Mittel wird bei den Mittelverteilerkonten in den Feldern (a) und (b) (siehe 3.1) des Sachbuchkontos nachgewiesen. In den Feldern (c) bis (e) wird bei diesen Konten nachrichtlich der summarische Stand jedes nachgeordneten Kontos einzeln wiedergegeben. Der Mittelverteiler wird also über den Bewirtschaftungsstand seiner nachgeordneten Stellen informiert, nicht aber über einzelne Maßnahmen.

Im HKR-Verfahren wird durch eine sog. Verfügbarkeitsprüfung sichergestellt, dass auf jeder Verteilerstufe die Summe der aus einem Konto (nach unten) verteilten Haushaltsmittel die Summe der (von oben) zugewiesenen Mittel nicht übersteigt (siehe 3.7). Der noch verfügbare Betrag wird im Kontoauszug als Differenz der Beträge in den Feldern (a) und (b) ausgewiesen.

3.6 Mittelverwendung

Auf der Titelverwalterebene erfolgt die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel im engeren Sinne: Dort werden Haushaltsmittel gebunden (durch den Abschluss von Verträgen) und zur Zahlung bzw. zur Annahme angeordnet. Die Zahlung und Buchung der Beträge werden vom System zu den vom Bewirtschafter angeordneten Terminen ausgeführt.

Die Buchung erfolgt zunächst auf der untersten Ebene und wird auf allen übergeordneten Verteilerebenen bis hin zur obersten Ebene in verdichteter Form nachvollzogen. Hierdurch wird eine lückenlose Information aller hierarchisch übergeordneten Stellen über den summarischen Stand des Haushaltsvollzugs im eigenen sowie im nachgeordneten Bereich sichergestellt.

Wie beim Verteilungsprozess wird auch auf der Titelverwalterebene - hier jedoch mit gewissen Ausnahmen - durch eine automatische Verfügbarkeitsprüfung dafür gesorgt, dass der Rahmen der zugewiesenen Haushaltsmittel nicht überschritten wird. Der noch verfügbare Betrag wird ebenfalls im Kontoauszug nachgewiesen [als Differenz von Feld (a) und der Summe aus Feldern (c) bis (e)].

Alle Bewirtschaftungsmaßnahmen werden im System vollständig und lückenlos dokumentiert. Es können darüber hinaus schriftliche Kontoauszüge automatisch zu periodisch wiederkehrenden Terminen erstellt oder direkt über die HKR-Dialoganwendungen abgerufen werden. Bereits gebuchte Maßnahmen, z. B. Festlegungen oder Zahlungen mit zukünftigen Ausführungsterminen, können nur durch entsprechende Stornobuchungen wieder rückgängig gemacht werden, die dann wiederum zu einem weiteren Eintrag im Konto führen. Das spurlose Löschen einer Maßnahme („Radieren") ist gänzlich ausgeschlossen.

Aufgrund dieser lückenlosen Speicherbuchführung ist die herkömmliche Haushaltsüberwachungsliste (HÜL) beim Bewirtschafter nicht mehr notwendig. Anhand der im HKR-Verfahren gespeicherten Daten kann sich der Bewirtschafter jederzeit einen exakten Überblick über den aktuellen Stand der Bewirtschaftung verschaffen. Durch die Eindeutigkeit der Ordnungsmerkmale ist sichergestellt, dass zu jeder Eintragung im Speicherbuch die zugrunde liegende Kassenanordnung bzw. die entsprechende begründende Unterlage mühelos zugeordnet werden kann. Umgekehrt kann auch zu jeder Kassenanordnung die zugehörige Eintragung im Speicherbuch gefunden werden.

Neben diesen gespeicherten Daten stehen noch eine Vielzahl sowohl von allgemeinen und bewirtschafterübergreifenden als auch bewirtschafterspezifischen Auswertungen zur Verfügung, die periodisch oder auf besondere Anforderung hin erstellt werden können.

3.7 Verfügbarkeitsprüfung

Bei allen Bewirtschaftungsmaßnahmen findet grundsätzlich automatisch im HKR-Verfahren eine Verfügbarkeitsprüfung statt, die ein nicht erlaubtes Überziehen der verfügbaren Haushaltsmittel verhindert. Eine automatische Verfügbarkeitsprüfung findet z.B. nicht bei Titelkonten statt, die als "Soll=Ist-Fall" bewirtschaftet werden, weil der Empfänger einen Rechtsanspruch auf Zahlung der Beträge z. B. aufgrund eines Leistungsgesetzes (z.B. Kindergeld, Unterhaltssicherung usw.) hat.

Bei Soll=Ist-Fällen ist wegen der fehlenden automatisierten Verfügbarkeitsprüfung eine Mittelverteilung grundsätzlich nicht erforderlich. Jedoch wird der Mittelverteiler der obersten Stufe bei Überschreiten bestimmter Ausschöpfungsgrade des Ansatzes durch die Maßnahmen seiner nachgeordneten Stellen regelmäßig durch besondere Kontoauszüge über den Bewirtschaftungsstand informiert, um ggf. vor einer drohenden Überschreitung der verfügbaren Mittel rechtzeitig einen Antrag auf Bewilligung von überplanmäßigen Haushaltsmitteln stellen zu können.

Bewirtschaftungsvorgänge, die zur Überschreitung der verfügbaren Mittel führen würden, werden vom HKR-Verfahren nicht ausgeführt und mit einer entsprechenden Fehlermeldung an den zuständigen Bewirtschafter zurückgegeben.

3.8 Zugangswege zum Verfahren

3.8.1 Elektronische Schnittstelle

Mit der Änderung des § 70 BHO durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes 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 kann sowohl mittels Datenträger über die jeweils zuständige Bundeskasse als auch unmittelbar auf elektronischem Wege an den Zentralrechner des ZIVIT erfolgen. Das HKR-Verfahren übernimmt buchungstäglich die übermittelten Daten und stellt den einliefernden automatisierten Verfahren die Verarbeitungsergebnisse zum Abruf zur Verfügung.

3.8.2 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.

3.8.3. Belegverfahren

Weiterhin können die Bewirtschafter Maßnahmen auch schriftlich (mit unterschiedlichen Vordrucken) anordnen. Bei allen zahlungsrelevanten Maßnahmen war die Schriftform bis 1998 noch zwingend vorgeschrieben.

Die ausgefüllten Vordrucke werden vom Bewirtschafter an die zuständige Bundeskasse übersandt, dort auf Förmlichkeit sowie Unterschriftsbefugnis geprüft und erfasst. Die gesammelten Daten werden täglich im Wege der Datenfernübertragung an den Rechner des ZIVIT weitergeleitet (siehe 3.9).

3.9 Zentrale Verarbeitung

Im Zentralrechner beim ZIVIT werden die von den Bundeskassen und Bewirtschaftern eingelieferten Daten in einer Nachtverarbeitung gebucht. Außerdem werden die erforderlichen Zahlungsdateien erstellt und elektronisch über die Zentralkasse beim Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes u. a. an die Bundesbank zur Ausführung der Zahlungen übermittelt. Derzeit unterstützt das HKR-Verfahren im Bereich der Inlandszahlungen neben der Standardüberweisung die telegrafischen Zahlungen, Zahlungen zur Verrechnung, Zahlungsanweisungen, Lastschrifteinzüge sowie im Bereich Zahlungsaufschub die Abbuchungsaufträge. Im Auslandszahlungsverkehr werden u. a. STEP2 und TARGET-Zahlungen unterstützt.

Durch die enge Verzahnung bewirtschaftereigener Vorsysteme mit dem HKR-Verfahren und des HKR-Verfahrens mit den Zahlungsverkehrssystemen der Banken wird der Bewirtschafter in die Lage versetzt, Zahlungen europaweit bis zum Folgetag sicherzustellen

4. Rechnungslegung

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 (Rechnungsprüfungsämter) an dieses Verfahren angeschlossen.

Der erste Entwurf der Haushaltsrechnung wird nach Abschluss eines Haushaltsjahres automatisch vom System erstellt. Er wird ausschließlich aus den im Laufe des Vollzugs gesammelten Daten produziert und den Ressorts zu Kontrollzwecken sowie zur Einarbeitung von Begründungen für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung gestellt. Nach Übertragung dieser Anmerkungen in die Datenbestände wird die endgültige Haushaltsrechnung erstellt. Das Layout der Rechnung wurde unter weitgehendem Verzicht auf redundante Informationen neu gestaltet.

Durch den Einsatz der neuen Technik konnte die Erstellung der Haushaltsrechnung erheblich beschleunigt werden. Sie liegt jetzt schon im April für das abgelaufene Haushaltsjahr vor.

M. Grundzüge der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland

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.

1. Verteilung der Ausgabenlast

1.1 Allgemeine Lastentragungsregel

Bund und Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Art. 104a Abs. 1 GG). Das bedeutet: Wer die Verwaltungskompentenz hat, trägt die Ausgabenlast. Hinter diesem Prinzip steht der Gedanke einer effizienten Finanzwirtschaft. Wer selbst die Kosten einer staatlichen Maßnahme zu tragen hat, wird diese möglichst gering halten wollen.

1.1.1 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 (Art. 30 GG) zuständig, sondern auch für die Ausführung von Bundesgesetzen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Art. 83 GG). Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder ist in Art. 83, 84 und 85 GG näher geregelt. Danach führen die Länder Bundes-

gesetze entweder als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 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 (Art. 86 GG; vgl. auch die in Art. 87 bis 90 GG sowie in Art. 108 Abs. 1 und 4, 114 Abs. 2, 120a, 130 Abs. 1, S. 1 und in Art. 143a Abs. 2 GG aufgeführten Verwaltungsbereiche). Der Bund kann im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz eigene Verwaltungszuständigkeiten begründen (Art. 87 Abs. 3 GG).

1.1.2 Zuständigkeiten von Bund und Ländern bei sog. 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.

1.1.2.1 Zuständigkeiten der Länder bei gesetzesfreier Verwaltung

Wegen der allgemeinen Zuständigkeit der Länder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nach Art. 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.

1.1.2.2 Zuständigkeiten des Bundes bei gesetzesfreier Verwaltung

Der Bund kann im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung tätig werden, soweit ihm das Grundgesetz ausdrücklich bestimmte Zuständigkeiten zugewiesen hat, z.B. den Auswärtigen Dienst (Art. 87 Abs. 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 sog. „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 Entwurf geblieben, stellt sie gleichwohl eine gewichtige 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).

1.2 Durchbrechung der allgemeinen Lastentragungsregel

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

1.2.1 Handeln die Länder im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung), trägt der Bund die sog. Zweckausgaben (= Ausgaben, die unmittelbar der Wahrnehmung des betreffenden Sachanliegens dienen; im Gegensatz zu den Verwaltungsausgaben, die für den Verwaltungsapparat anfallen (Art. 104a Abs. 2 GG)). Die Kostenlast des Bundes rechtfertigt sich aus den stärkeren Einflussmöglichkeiten (Ingerenzrechten), die der der Bund bei der Bundesauftragsverwaltung auf die Länder hat. Ein Fall der Bundesauftragsverwaltung ist z.B. die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs.

1.2.2 Geldleistungsgesetze (= Bundesgesetze, die geldliche Zuwendungen 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 (Art. 104a Abs. 3 GG). Beim Wohngeld z. B. trägt der Bund 50 v. H., bei der Ausbildungsförderung 65 v. H. der Zweckausgaben.

Nach dem im Rahmen der Föderalismusreform 2006 neu gefassten Art. 104a Abs. 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 Geldleistungsgesetzes nach Art. 104a Abs. 3 GG zustimmungspflichtig, soweit nicht der Bund die Ausgaben vollständig übernimmt.

1.2.3 Der Bund kann sich außerdem an besonders bedeutsamen Investitionen der Länder oder der Gemeinden (Gemeindeverbände) beteiligen, wenn

- zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder

- zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder

- zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich ist. Die Voraussetzungen für diese bisher in Art. 104a Abs. 4 GG geregelten Investitionshilfekompetenz des Bundes sind im Zuge der Föderalismusreform 2006verschärft worden. Nach Art. 104b GG ist die Gewährung von Finanzhilfen nunmehr an das Vorliegen einer Gesetzgebungsbefugnis für den jeweiligen Investitionsbereich geknüpft. Somit sind Finanzhilfen im Bereich des allgemeinen Schulwesens künftig ausgeschlossen. Außerdem dürfen Investitionshilfen nur noch befristet und mit im Zeitablauf fallenden Jahresbeträgen gewährt werden. Die Verwendung der Mittel ist in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.

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 jeglicher Finanzhilferegelungen herausgebildet (niedergelegt in einer „Grundvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern nach Art. 104a Abs. 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 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 Art. 104a Abs. 4 GG beizutragen.

In der Praxis war die Finanzierungskompetenz des Bundes bisher z. B. bei sozialer Wohnraumförderung, bei der Wohnraumförderung, bei der Städtebauförderung, bei der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (öffentlicher Personennahverkehr und kommunaler Straßenbau) und im Bereich der Bildung bei der Ausweitung der Anzahl der Ganztagsschulen 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 Art. 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. Im Zeitraum bis 2013 bemessen sich die Beträge auf Basis der im Referenzzeitraum von 2000 bis 2008 gewährten Bundesmittel

1.2.4 Eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Lastentragungsregel sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 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.

1.2.4.1 Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG sind nach der Föderalismusreform 2006 die

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und

- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken“ ist im Zuge der Föderalismusreform mit Wirkung vom 1, Januar 2007 abgeschafft worden. Auch hier sieht Art. 143c GG i. V. m. dem Entflechtungsgesetz Kompensationszahlungen des Bundes vor.

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

Im Einzelnen gilt:

- Beteiligung des Bundes an der Rahmenplanung

  Das Verfahren der Rahmenplanung ist für die Gemeinschaftsaufgaben im Wesentlichen gleich geregelt. Für jede Gemeinschaftsaufgabe gibt es einen Planungsausschuss, der einen mittelfristigen Rahmenplan über einen Zeitraum von vier Jahren aufstellt. Mitglieder dieser Planungsausschüsse sind der zuständige Fachminister des Bundes, der BMF 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 der Planungsausschüsse bedürfen der Mehrheit der Länder, d.h. mindestens 25 Stimmen sind für einen Mehrheitsbeschluss notwendig.

Vorhaben, die in die Rahmenpläne aufgenommen werden sollen, müssen von den Ländern angemeldet werden. Die Anmeldungen werden gegenüber dem zuständigen Fachminister des Bundes als Vorsitzendem des Planungsausschusses abgegeben, der sie mit seinen eigenen Vorschlägen dem jeweiligen Planungsausschuss zuleitet. Bis zur Beschlussfassung über den Rahmenplan kann das Land seine Anmeldung widerrufen. Folglich kann kein Vorhaben ohne die Zustimmung des Landes, in dem es durchgeführt wird, in den Rahmenplan aufgenommen werden.

- Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben

  Die in den Rahmenplänen vorgesehenen Maßnahmen werden bei der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu 50 v. H., bei der „Verbesserung der Agrarstruktur“ zu 60 v. H. (bei „EU-Modulationsmaßnahmen“ zu 80 v. H.) und beim „Küstenschutz“ zu 70 v. H. vom Bund mitfinanziert. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Festlegung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten (Art. 91a Abs. 3 Satz 4 GG).

  Maßnahmen, die zwar unter die Gemeinschaftsaufgabe 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.

- Durchführung der Rahmenpläne

  Die Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben ist auf die Beteiligung an der Rahmenplanung und Finanzierung beschränkt. Die Durchführung der Rahmenpläne, insbesondere auch die Detailplanung (z. B. Erstellung der Baupläne für die einzelne Hochschule), ist allein Sache der Länder. Hier hat der Bund kein Mitwirkungsrecht.

1.2.4.2 Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG

Die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Bereich von Bildung und Forschung ist im Zuge der Föderalismusreform durch Neufassung des Art. 91b GG neu gestaltet worden.

Nach Art. 91b Abs. 1 GG können Bund und Länder in Fällen überregionaler Bedeutung Zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen,
2. Vorhaben der Wissenschaft XE "Wissenschaft" und Forschung XE "Forschung" an Hochschulen und
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Die Nr. 1 erfasst die bisherige gemeinsame Forschungsförderung außerhalb von Hochschulen. Die Nr. 2 erweitert die bisherige gemeinsame Forschungsförderung im Hochschulbereich um die Möglichkeit, die Erhöhung der Leistungs- und Ausbildungsfähigkeit der Hochschulen und der Ausbildungschancen der Studienberechtigten zu fördern. Nr. 3 erfasst mit dem Bereich von Forschungsbauten und Großgeräten einen Teilbereich der abgeschafften Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ und ermöglicht insoweit die Fortführung des Zusammenwirkens von Bund und Ländern

Nach Art. 91b Abs. 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 bisherigen 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 nunmehr verzichtet wird.

Im Gegensatz zu den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG liegt das Zusammenwirken bei der Bildungs- und Forschungsförderung im Rahmen des Art. 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. Für Vereinbarungen zur Förderung der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen gem. Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG ist auf Grund der Auswirkungen auf die Bildungskompetenz der Länder die Zustimmung aller Länder erforderlich.

1.2.5 Kriegsfolgen und Sozialversicherung

Eine weitere Ausnahme von der allgemeinen Lastentragungsregel stellen nach Art. 120 Abs. 1 GG die Kriegsfolgelasten dar. Grundsätzlich liegt die Finanzierungslast hierfür beim Bund.

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

1.3 Verwaltungsausgaben

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

1.4 Haftung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern

Bund und Länder haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung (Art. 104a Abs. 5 GG).

1.5 Lastentragung bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands

Nach Art. 104a Abs. 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 (so genannte 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 Art. 104a Abs. 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.

2. Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit

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

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat der Bund über die übrigen Steuern (siehe Art. 105 Abs. 2 GG), wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit).

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

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

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

3. Verteilung des Steueraufkommens

3.1 Vertikale Verteilung des Steueraufkommens

Anders als bei der Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit, wo um der Wahrung der Steuereinheit willen 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 (Art. 106 Abs. 1 GG):

- Verbrauchsteuern wie z.B. Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer,
- Versicherungsteuer 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 (Art. 106 Abs. 2 GG):

- Vermögensteuer,
- Erbschaftsteuer/Schenkungsteuer,
- Kraftfahrzeugsteuer,
- Verkehrsteuern wie z.B. Grunderwerbsteuer, Rennwett- und Lotteriesteuer sowie
- Biersteuer.

Den Gemeinden steht das Aufkommen vor allem folgender Steuern zu (Art. 106 Abs. 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 (Art. 106 Abs. 6 Satz 4 f. GG).

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

- Das Aufkommen an Körperschaftsteuer wird zwischen Bund und Ländern je zur Hälfte aufgeteilt (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG).

- Bei der Einkommensteuer sind drei Ertragsberechtigte vorhanden. Vorab ist vom Gesamtaufkommen der Gemeindeanteil abzurechnen (= 15 v. H.). Das verbleibende Aufkommen wird je zur Hälfte auf Bund und Länder aufgeteilt. (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 GG).

- Am Zinsabschlag sind der Bund und die Länder zu je 44 v. H. und die Gemeinden zu 12 v. H. beteiligt.

- Sehr viel komplizierter ist die Aufteilung der Umsatzsteuer (s. Art. 106 Abs. 3 f. GG). Der auf Bund und Länder entfallende Anteil wird jeweils durch Bundesgesetz neu festgelegt. Diese „Beweglichkeit“ soll es ermöglichen, dass die notwendigen Ausgaben von Bund und Ländern gleichmäßig gedeckt werden. Das heißt: Das Verhältnis der laufenden - also der nicht aus Krediten stammenden - Einnahmen zu den Ausgaben beim Bund einerseits und bei den Ländern andererseits (Deckungsquote) soll auf Dauer etwa gleich hoch sein. Die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens ist Quelle häufigen Streits zwischen Bund und Ländern. Sie wird letztlich durch einen politischen Kompromiss zwischen Bund und Ländern entschieden. Seit 1999 erhält der Bund 5,63 v. H. des Umsatzsteueraufkommens vorab als Ausgleich für den Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung. An den danach verbleibenden Umsatzsteueraufkommen sind die Gemeinden mit 2,2 v. H. beteiligt. Der Gemeindeanteil stellt eine Kompensation für die 1998 weggefallene Gewerbekapitalsteuer Deckungsquote) dar. Im Zusammenhang mit der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2002 sind die Umsatzsteueranteile ab dem Jahr 2002 für den Bund auf 49,6 v. H. und für die Länder auf 50,4 v. H. des danach verbleibenden Umsatzsteueraufkommens festgelegt. Ab 2007 wird im Zusammenhang mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 und der Erhöhung des Umsatzsteuer-Normalsatzes um 3 Prozentpunkte auf 19 Prozent ein weiteres Vorab zu Gunsten des Bundes in Höhe von einem Drittel des Mehraufkommens vorgesehen. Dieses neue Vorab soll die Bundesagentur für Arbeit in die Lage versetzen, die Arbeitslosenversicherung in Höhe eines Beitragspunktes zu entlasten. Im Solidarpaktfortführungsgesetz wurde geregelt, dass die Schuldendienstanteile der alten Länder am Fonds „Deutsche Einheit“), der bis zu vollständigen Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich im Jahre 1995 Finanzausgleichssubstitut war, ab dem 1. Januar 2005 entfallen. Die Verbindlichkeiten des Fonds werden vollständig in die Bundesschuld eingegliedert und die weitere Abfinanzierung dieser Verbindlichkeiten vollständig vom Bund übernommen. Im Gegenzug hierzu erhält der Bund ab 2005 bis einschließlich 2019 von den Ländern unter anderem eine Kompensation in Form eines Umsatzsteuerfestbetrages von 1,32 Mrd. € jährlich. In den Jahren 2005 bis 2009 erhält der Bund von der Ländergesamtheit einen weiteren Umsatzsteuerfestbetrag in Höhe von jährlich 1 Mrd. €, den er in Form von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Bundesländer zum Ausgleich der überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe weitergibt.

Von der Umsatzsteuer steht der EU ein bestimmter Prozentsatz der einheitlichen Bemessungsgrundlage dieser Steuer zu. Die Mittelabführungen an die EU betragen gegenwärtig rd. 14 % des gesamten Umsatzsteueraufkommens und gehen allein zu Lasten des Bundesanteils

Die Länder sind ihrerseits durch Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet, den Gemeinden einen von der Landesgesetzgebung zu bestimmenden Hundertsatz 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 1. Januar 1996 steht den Ländern für die Übernahme des öffentlichen Personennahverkehrs nach Art. 106a GG ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu.

3.2 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 (Art. 107 Abs. 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 (Art. 107 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. dem Zerlegungsgesetz). Auf diese Weise werden nicht unerhebliche Beträge umgeschichtet mit dem Ziel, das Steueraufkommen so zuzuweisen, wie es der Steuerleistung der Bürger und der Wirtschaft des jeweiligen Landes entspricht. Auch der Zinsabschlag wird zerlegt.

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

3.3 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. (Art. 107 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz GG). Dabei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen (Art. 107 Abs. 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 Maßstäbegesetzes 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.

3.4 Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen an die Länder dienen als abschließendes Finanzausgleichsinstrument der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs leistungsschwacher Länder (Art. 107 Abs. 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 bestimmte leistungsschwache Länder zur weiteren Anhebung der Finanzkraft und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an bestimmte 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 bisherige 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.

3.5 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 (Art. 106 Abs. 8 GG). Die besonderen Belastungen können sich vor allem aus örtlichen Einrichtungen des Bundes wie z. B. Kasernen der Streitkräfte, Behörden oder Forschungseinrichtungen ergeben.

4. Organisation der Finanzverwaltung

Grundsatz: Kein Nebeneinander von Finanzbehörden des Bundes und der Länder für gleiche oder miteinander zusammenhängende Steuern. Für die Verwaltung der Zölle, der Finanzmonopole und der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern gibt es Bundesfinanzbehörden (Bundeszollverwaltung). Es handelt sich dabei um eine Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 108 Abs. 1 GG).

Die Verwaltung der übrigen Steuern ist Finanzbehörden der Länder überantwortet. Der Aufbau dieser Behörden und die einheitliche Ausbildung der Beamten sind durch Bundesgesetz geregelt (Art. 108 Abs. 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 (Art. 108 Abs. 3 GG). Der Bund hat hier verstärkte Einwirkungsrechte auf die Finanzbehörden der Länder, insbesondere stehen dem BMF Weisungs- und Fachaufsichtsbefugnisse 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 (Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG).

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

Das Verwaltungsverfahren ist einheitlich für alle Finanzbehörden durch Bundesgesetz geregelt.

N. Öffentliche Haushalte

Folgende Begriffe sind zu unterscheiden:

1. Sektor Staat

„Sektor Staat“ ist ein Begriff der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen unterscheiden u. a. zwischen den Sektoren:

- finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften,
- Staat,
- private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbscharakter,
- übrige Welt.

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes leisteten die genannten Sektoren im Jahr 2007 folgende Beiträge zur Bruttowertschöpfung:

- Kapitalgesellschaften 1 470 Mrd. €,
- Staat 203 Mrd. €,
- private Haushalte 500 Mrd. €.

Zum Sektor Staat gehören die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden (einschließlich der Sonderrechnungen und Extrahaushalte), sowie der Sozialversicherungen (insbesondere Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung).

Die Abgrenzung des Sektors Staat nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist international weitgehend einheitlich und erlaubt aussagekräftige internationale Vergleiche. Daher bezieht sich z. B. auch das Defizitkriterium des Vertrags von Maastricht auf das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

Die Abweichungen zwischen der Finanzstatistik (siehe: Öffentlichen Gesamthaushalt) und den Volkwirtschaftlichen Gesamtrechnungen sind auf eine unterschiedliche Abgrenzung und Periodisierung der Einnahmen und Ausgaben zurückzuführen. So zählen etwa Privatisierungserlöse in der Finanzstatistik zu den öffentlichen Einnahmen und verbessern für sich genommen den Finanzierungssaldo. In den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hingegen werden Veräußerungserlöse aufgrund der unveränderten Nettoposition des Staates nicht einnahmewirksam verbucht. Ein weiterer konzeptioneller Unterschied zwischen den beiden Rechenwerken resultiert aus der abweichenden zeitlichen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben; Einnahmen z.B. aus der Lohnsteuer werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach der Entstehung der Steuerschuld, Bauinvestitionen werden in dem Umfang ihrer Produktionswirksamkeit zeitlich zugeordnet. Demgegenüber werden in der Finanzstatistik diese Daten zum Zeitpunkt der Zahlungen erfasst.

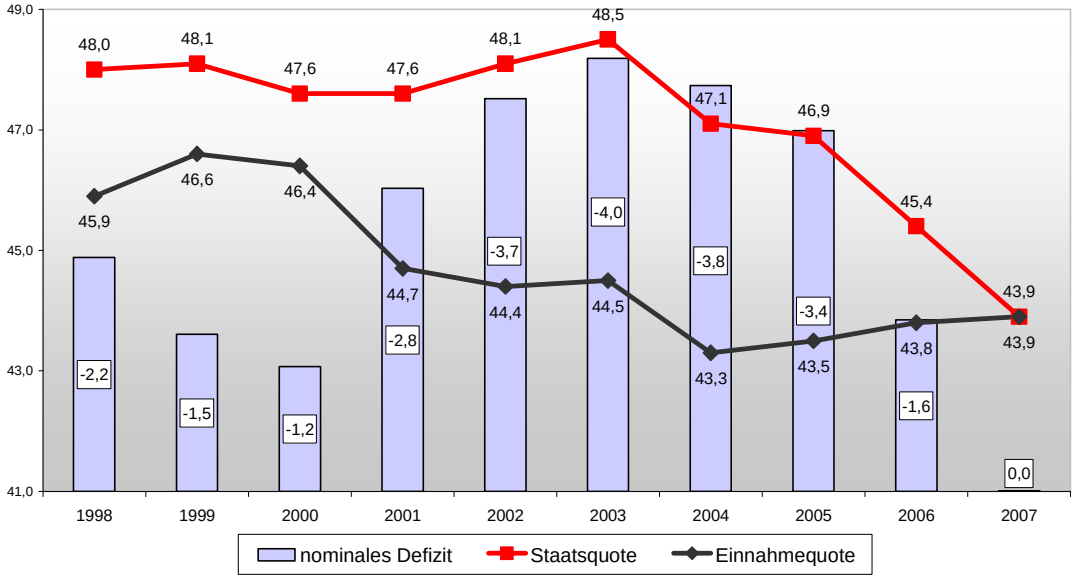
Die Einnahmen, Ausgaben und der Finanzierungssaldo des Sektors Staat (nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) stellten sich im Jahr 2007 wie folgt dar:

	Staatskonto Einnahmen / Ausgaben / Saldo	**2007**
		- Mrd. € -
I.	**Einnahmen**	1064,0
	Bund	315,8
	Länder	300,1
	Gemeinden	179,4
	Sozialversicherungen	477,5
II.	**Ausgaben**	1063,8
	Bund	335,6
	Länder	295,0
	Gemeinden	173,5
	Sozialversicherungen	468,4
III.	**Finanzierungssaldo**	0,2
	Bund	-19,8
	Länder	5,1
	Gemeinden	5,9
	Sozialversicherungen	9,1

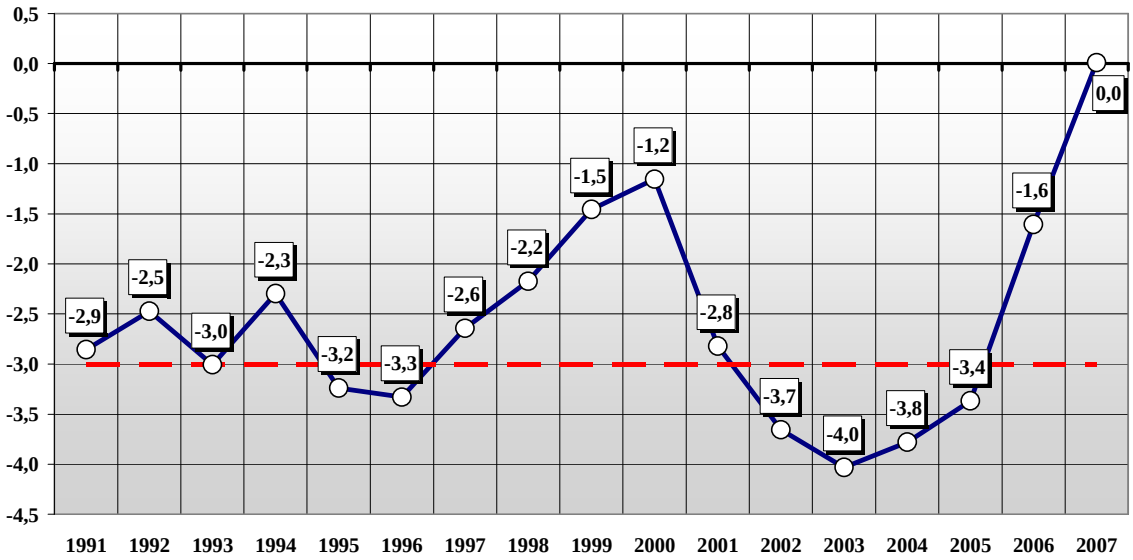
In den Gesamteinnahmen und -ausgaben des Staatskontos sind Zahlungen zwischen den Ebenen nicht enthalten, d. h. es kommt nicht zu Doppelzählungen von Einnahmen und Ausgaben. Insoweit ist eine Addition von Ausgaben und Einnahmen der Einzelebenen nicht möglich, um die Gesamteinnahmen und -ausgaben zu berechnen.

Die folgenden Grafiken zeigen langfristige Übersichten zu Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden:

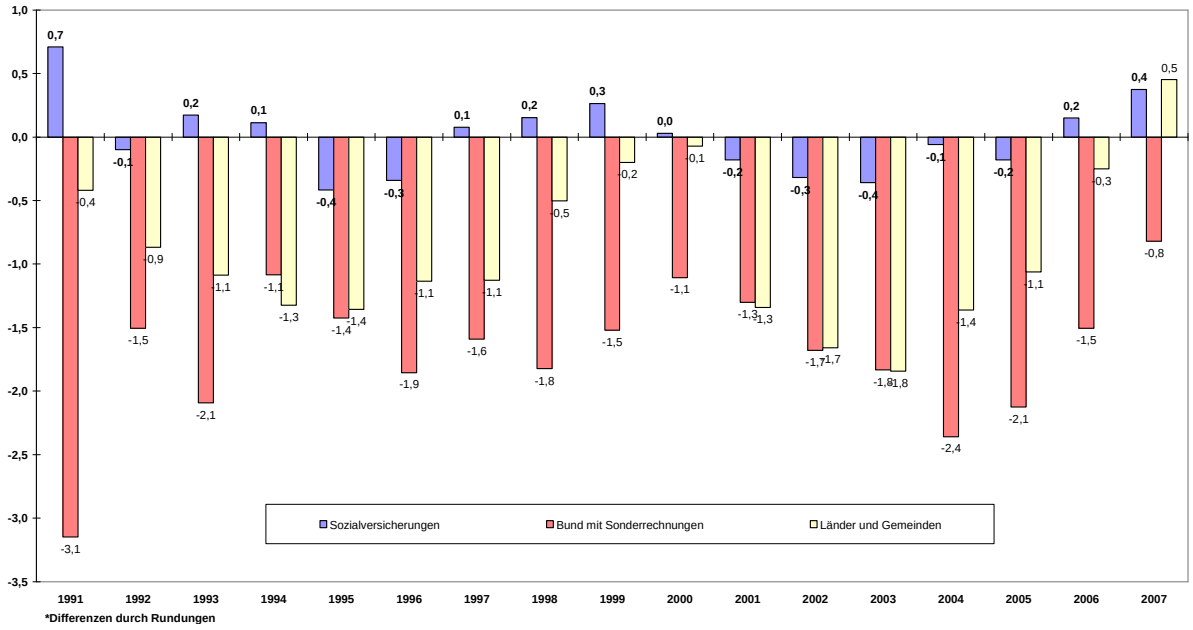
Deutschlands Weg zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt
- Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssaldo des Staates -
- in % des BIP -



Entwicklung des Maastricht-Saldos seit 1991
- staatlicher Finanzierungssaldo in % des BIP -



Maastricht-Saldo: Bund und Länder im Vergleich
- Finanzierungssaldo in vH des BIP* -



*Differenzen durch Rundungen

2. Öffentliche Unternehmen

Wichtige öffentliche Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland sind die Deutsche Bahn AG und die aus der Deutschen Bundespost hervorgegangenen Unternehmen Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG sowie Deutsche Postbank AG. Diese Unternehmen gehören nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Sektor Kapitalgesellschaften und nicht zum Sektor Staat.

3. Der Öffentliche Gesamthaushalt

Als Öffentlichen Gesamthaushalt (ÖGH) bezeichnet man die finanzstatistische Zusammenfassung der Haushalte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und ihrer Sonderrechnungen und Extrahaushalte. Die Darstellung erfolgt also in der Haushaltsabgrenzung, die Gliederung folgt dem Gruppierungs- und Funktionenplan. Im Gegensatz zur amtlichen Darstellung des Statistischen Bundesamtes werden im BMF die Haushalte der Sozialversicherungen nicht in den Öffentlichen Gesamthaushalt einbezogen.

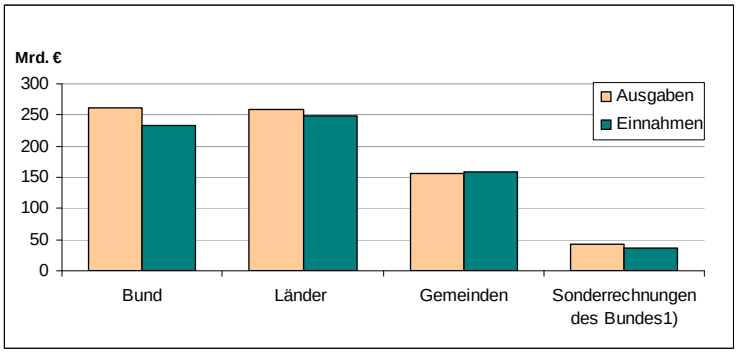
Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo der einzelnen Ebenen im Jahr 2006:

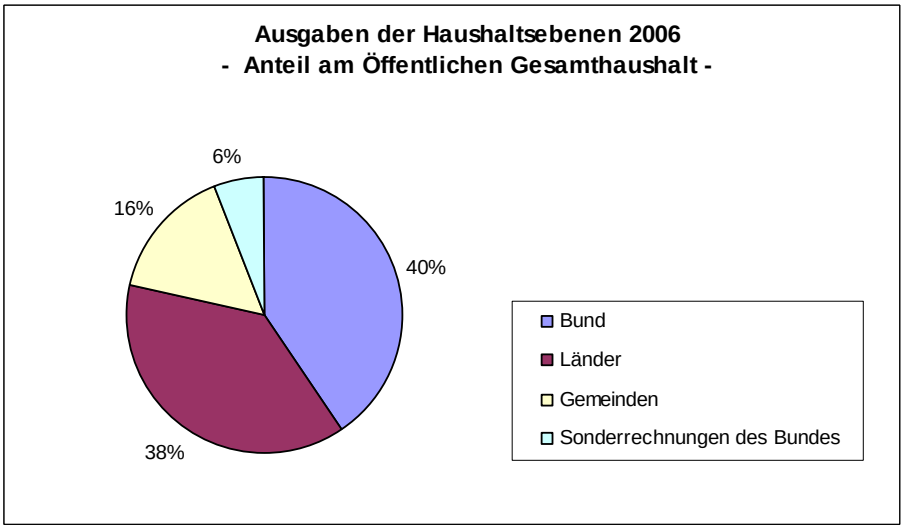
	Öffentlicher Haushalt Ausgaben / Einnahmen / Saldo	2006
		- Mrd. € -
I.	**Ausgaben**	
	Bund	261,0
	Länder	258,7
	Gemeinden	155,7
	Sonderrechnungen des Bundes[1)]	41,9
	Öffentlicher Gesamthaushalt	635,7
II.	**Einnahmen**	
	Bund	232,8
	Länder	248,7
	Gemeinden	158,6
	Sonderrechnungen des Bundes[1)]	36,9
	Öffentlicher Gesamthaushalt	596,2
III.	**Finanzierungssaldo**	
	Bund	- 28,2
	Länder	- 10,0
	Gemeinden	2,9
	Sonderrechnungen des Bundes[1)]	- 4,4
	Öffentlicher Gesamthaushalt	- 39,5

[1)] EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen,

Erblastentilgungsfonds, Entschädigungsfonds, Versorgungsrücklage des Bundes, Postbeamtenversorgungskasse und Fonds „Aufbauhilfe“. Ohne Saldo der durchlaufenden Mittel.

In den Gesamteinnahmen und -ausgaben des Öffentlichen Gesamthaushalts sind Zahlungen zwischen den Ebenen nicht enthalten, d. h. es kommt nicht zu Doppelzählungen von Einnahmen und Ausgaben. Insoweit ist eine Addition von Ausgaben und Einnahmen der Haushaltsebenen nicht möglich, um die Gesamteinnahmen und -ausgaben zu berechnen.





Insgesamt betrugen die Ausgaben des Öffentlichen Gesamthaushalts im Jahr 2006 635,7 Mrd. €. Ein großer Anteil der Ausgaben entfällt - insbesondere bei den Ländern und Gemeinden - auf das Personal. Der Anteil liegt bei etwa 28 %. Die Einnahmen betrugen im selben Jahr 596,2 Mrd. €. Der größte Anteil entfällt auf die Steuereinnahmen (ca. 92 %). Dies führte zu einem Finanzierungssaldo in Höhe von -39,5 Mrd. €.

Die Struktur des Öffentlichen Gesamthaushalts, wie er z. B. dem Finanzplanungsrat vorgelegt wird:

Öffentlicher Gesamthaushalt		2006
I.	**Ausgaben**	
	Personalausgaben	175,9
	Laufender Sachaufwand [1)]	68,5
	Zinsausgaben an andere Bereiche	64,3
	Sachinvestitionen	32,8
	Sonstige Ausgaben [1)]	291,7
	Insgesamt [2)]	635,7
II.	**Einnahmen**	
	Steuern	488,5
	Sonstige	107,8
	Insgesamt [2)]	596,2
III.	**Finanzierungssaldo**	- 39,5

1) „Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“ bei sonstigen Ausgaben nachgewiesen.

2) einschl. EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen, Erblastentilgungsfonds, Entschädigungsfonds, Versorgungsrücklage des Bundes, Postbeamtenversorgungskasse und Fonds „Aufbauhilfe“.

O. Die Haushalte der Länder

1. Haushaltsrecht

1.1 Haushaltsautonomie

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder „in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“. Die verfassungsrechtliche Haushaltsautonomie bedeutet, dass Bund und Länder jeweils eigene Haushaltspläne aufstellen und sie eigenverantwortlich ausführen, abrechnen und prüfen.

Rechtsgrundlagen der Haushaltspläne sind neben Art. 109 GG die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassung, die in Erfüllung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) erlassenen Landeshaushaltsordnungen, bestimmte Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) sowie der unmittelbar anzuwendende Teil II des HGrG. Hinzu kommt bei den Ländern, ebenfalls wie beim Bund, das jeweilige Haushaltsgesetz als ein auf die Haushaltsperiode zeitlich begrenztes Gesetz.

1.2 Haushaltssystematik

Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Haushaltsautonomie von Bund und Ländern könnte man in den Landeshaushaltsordnungen markante Abweichungen von der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vermuten. Die Haushaltsreform im Jahre 1969 wirkte dem jedoch entgegen, indem die Einheitlichkeit des Haushaltsrechts und der Haushaltssystematik bei Bund und Ländern mit dem HGrG festgeschrieben wurde. Alle Landeshaushaltsordnungen sind materiell und auch formell in der Paragraphenfolge der BHO weitgehend angeglichen.

Lediglich in einigen Punkten, in denen das HGrG Alternativlösungen zulässt, weichen manche Landeshaushaltsordnungen ab. So besteht z. B. die Möglichkeit, den Haushaltsplan für zwei Jahre, nach Jahren getrennt, aufzustellen. Von dieser Regelung wird mittlerweile in vielen Ländern Gebrauch gemacht, nicht aber beim Bund, weil der Bundeshaushalt wegen seines erheblichen finanziellen Gewichts einer jährlichen Anpassung an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedarf.

Mit Rücksicht auf die Haushaltsautonomie der Länder fehlen im HGrG z. B. auch Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme und zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben. Jedoch entsprechen die jeweiligen Landesregelungen auch hier weitgehend dem Haushaltsrecht des Bund.

Während sich die haushaltsrechtlichen Vorschriften bei Bund und Ländern gleichen, unterscheiden sich die Haushalte in ihrer Struktur stärker voneinander.

2. Haushaltsstruktur

Die Haushaltsstruktur variiert z. T. deutlich zwischen den einzelnen Ländern. Darin spiegeln sich z. B. 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.

Die Steuereinnahmen sind in den westlichen Flächenländern im Jahr 2006 mit ca. 76 v. H. die bedeutendste Einnahmeart, ebenso in den Stadtstaaten, deren Einnahmen zu rund 58 v. H. aus Steuereinnahmen gedeckt werden können. Dabei bilden die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Umsatzsteuer) die wichtigsten Steuerarten. In den neuen Bundesländern werden hingegen nur rund 48 v. H. der gesamten Einnahmen über Steuern gedeckt.

In den neuen Ländern (ohne Berlin) sind die laufenden Zuweisungen des Bundes von besonderer Bedeutung, da sie im Jahr 2006 ca. 28 v. H. der Einnahmen ausmachten. Hierzu zählen u. a. die verschiedenen Bundesergänzungszuweisungen. Im Vergleich dazu machen die Zuweisungen des Bundes an die westdeutschen Flächenländer nur 6 v. H der Einnahmen aus. Der vergleichsweise hohe Anteil der laufenden Zuweisungen des Bundes an den Einnahmen der Stadtstaaten von ca. 14 v. H. ergibt sich vor allem durch die Zahlung von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an Berlin.

In den westdeutschen Flächenländern stellen die Personalausgaben mit einem Anteil von ca. 40 v. H. 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 2006 nur 10,0 v. H. 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 Ausgabenblock der neuen Länder (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 31 v. H. Die Personalausgaben nahmen mit 24 v. H. der bereinigten Ausgaben nur die zweite Position innerhalb der Ausgaben ein.

P. Haushaltswesen der Gemeinden

1. Rechtslage

Die wesentlichen Bestimmungen zur Planung, Aufstellung, Ausführung und Abrechnung des kommunalen Haushalts sind in den Gemeindeordnungen (GO) und 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 GemHVO 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 der Haushaltsplan, der Höchstbetrag der Kassenkredite und die Steuersätze festgesetzt.

2. Haushaltgrundsätze

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 Finanzzuweisungen vom Land) nicht ausreichen. Kredite dürfen als letztrangiges Deckungsmittel nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

3. 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 Finanzmanagement

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 Rechnungswesens ein doppisches Haushalts- und Rechnungssystem bereitzustellen. Kern dieser Konzeption ist es, den Kommunen zu ermöglichen, vom bisherigen Geldverbrauchskonzept, das in erster Linie die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben nachweist, zu einem Ressourcenverbrauchskonzept überzugehen, das den zur Bereitstellung der Verwaltungsleistungen notwendigen Ressourcenaufwand und das Ressourcenaufkommen nachweist. Dieses Ziel sollte auf zwei Wegen verwirklicht werden:

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

Die Reform ist bedeutsam, weil sie auf vielen Gebieten des Gemeindehaushaltsrechts radikal Neues bringt. Die Doppik wird Abschreibungen, eine jährliche Bilanz sowie die Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens und der Schulden (einschließlich der Pensionsrückstellungen) bringen. Die Reform wird die Verwaltungssteuerung verbessern und auch Einfluss auf politische Entscheidungen haben. Andererseits knüpft die Doppik an die Tradition und manche unverzichtbare Besonderheit des öffentlichen Haushaltsrechts an. Hier seien die bereits aus der Kameralistik bekannten Haushaltsgrundsätze, das Budgetrecht des Rates, der Haushaltsplan oder das Jährlichkeitsprinzip genannt. Diese Elemente machen die Reform umsetzbar und zeigen, dass Lösungen aus der Wirtschaft Pate standen, aber nicht ungeprüft übernommen wurden.

In ihrer 173. Sitzung im November 2003 nahm die Innenministerkonferenz einen Bericht zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts zustimmend zur Kenntnis und empfahl den Ländern, die vorgelegten Textentwürfe zur Grundlage bei der Umsetzung zu machen. Dabei haben die Länder Spielräume, über Einzelheiten der Umsetzung für ihre Bereiche zu entscheiden.

Zur Begleitung der Normsetzungsverfahren in den einzelnen Ländern wurde im Rahmen der Innenministerkonferenz eine Arbeitsgruppe Haushaltsrecht eingerichtet, die in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts in den Ländern und über den Stand der Umsetzung des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom November 2003 berichtet. Nordrhein-Westfahlen, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sind die ersten Bundesländer, die den Beschluss der Innenministerkonferenz umgesetzt haben. Auch in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen ist die Einführung der Doppik verbindlich vorgesehen. Die Länder Schleswig-Holstein und Hessen räumen den Kommunen ein Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik ein. Die Freistaaten Bayern und Thüringen beabsichtigen abweichend vom Beschluss der Innenministerkonferenz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, die bisherige Kameralistik beizubehalten, ihren Kommunen aber auf freiwilliger Basis die Einführung der Doppik zu ermöglichen. Die geplanten Übergangsfristen von der Kameralistik zur Doppik liegen in der Regel zwischen drei und fünf Jahren.

5. Spezielle Regelungen

- **Haushaltsausgleich**

Der Kommunalhaushalt ist für jedes Jahr auszugleichen. Hierzu sind zunächst die im Verwaltungshaushalt nicht benötigten Einnahmen dem Vermögenshaushalt zuzuführen. Die Zuführung zum Vermögenshaushalt muss mindestens den Kreditbeschaffungskosten und den ordentlichen Tilgungen entsprechen (Pflichtzuführung) und soll ferner die Ansammlung von Rücklagen ermöglichen und insgesamt mindestens den aus speziellen Entgelten gedeckten Abschreibungen entsprechen (Sollzuführung). Sofern sich für den Verwaltungshaushalt ein Fehlbetrag ergibt, können Mittel der allgemeinen Rücklagen zum Ausgleich herangezogen werden. Verbleibende Fehlbeträge sind spätestens im zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen. In einigen Ländern (z. B. NW) ist bei unausgeglichenem Haushalt ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

- **Finanzplanung**

Der Haushaltswirtschaft ist eine 5-jährige Finanzplanung auf der Grundlage eines Investitionsprogramms zugrunde zu legen und fortzuschreiben.

- **Kredite**

Kredite dürfen nur im Vermögenshaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Auch darf eine Schuldverpflichtung nur eingegangen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder unwirtschaftlich wäre. Anders als im staatlichen Bereich ist auf kommunaler Ebene der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt veranschlagten Kreditaufnahmen genehmigungspflichtig (in NW entfallen). Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der „dauernden Leistungsfähigkeit“ der Gemeinde nicht zu vereinbaren sind. Weiterhin kann eine Beschränkung der kommunalen Kreditaufnahme gem. § 19 StWG angeordnet werden, wenn konjunkturpolitische Gründe dies erfordern.

- **Rücklagen**

Durch die Haushaltsreform in den siebziger Jahren wurden die den einzelnen Investitionsprojekten zugeordneten Einzelrücklagen durch eine allgemeine Rücklage abgelöst. Ein in der Regel nicht zu unterschreitender Sockelbetrag dient dabei der Sicherung ausreichender Kassenliquidität. Weiterhin hat die allgemeine Rücklage die Funktion, Mittel zur Deckung des Ausgabenbedarfs im Vermögenshaushalt künftiger Jahre anzusammeln. Sonderrücklagen sind eingeschränkt zulässig.

- **Kostenrechnende Einrichtungen**

Für Einrichtungen, die in der Regel und überwiegend aus Entgelten finanziert werden, sind im Verwaltungshaushalt auch angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu veranschlagen. Das im Gebührenrecht verankerte Kostendeckungsprinzip rechtfertigt diese Ausnahme von an Einnahmen und Ausgaben orientierten kameralistischen Grundsätzen.

Kostenrechnende Einrichtungen sind Teile des Haushalts und unterliegen dem Gesamtdeckungsprinzip (keine Sonderabschlüsse).

- **Wirtschaftliche Betätigung**

In der Regel dürfen sich Kommunen wirtschaftlich nur betätigen, wenn ein öffentlicher Zweck (in NW ein „dringender“ öffentlicher Zweck) die Betätigung rechtfertigt, sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch ein Privatunternehmen erfüllt werden kann. Als Organisationsformen kommen der Eigenbetrieb (rechtlich unselbständiges, haushälterisch von der Gemeinde abgetrenntes Sondervermögen mit eigener Sonderrechnung und Sonderkasse) und die Eigengesellschaft (rechtlich selbständige Gesellschaft des Privatrechts) in Betracht. Für Eigengesellschaften gelten besondere Vorschriften im Hinblick auf Informations-, Mitwirkungs- und Prüfungsrechte sowie zur Haftungsbegrenzung.

Die Erfüllung bestimmter Aufgaben (u. a. die Abwasser- und Abfallentsorgung sowie der Kultur- und Bildungsbereich) gilt nach den Gemeindeordnungen nicht als „wirtschaftliche Betätigung“. Die entsprechenden Einrichtungen können jedoch meist nach Eigenbetriebsrecht geführt werden.

- **Haushaltskreislauf**

Die Haushaltsaufstellung erfolgt durch den Kämmerer auf der Grundlage der Bedarfsanmeldungen der Fachämter. Über den Satzungsentwurf beschließt, nach Erörterung in den Fachausschüssen und öffentlicher Auslegung des Satzungsentwurfs, der Gemeinderat. Bei der Haushaltsausführung hat der Kämmerer eine herausgehobene Position (z.B. Ermächtigung zur Verfügung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre, Befugnis des Kämmerers, über die Leistung von (unerheblichen) über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu entscheiden). Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die Haushaltsrechnung erstellt und durch das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde und den Rechnungsprüfungsausschuss des Gemeinderats geprüft. Der Rat entscheidet über die Entlastung des Bürgermeisters.

Q. Finanzbeziehungen zur EU

1. Allgemein

Die Europäische Union umfasst nach dem Amsterdamer Vertragswerk drei Säulen:

- den EG-Vertrag sowie den Euratom-Vertrag,
- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und
- die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

Die weitaus größte Bedeutung kommt (auch in finanzieller Hinsicht) dem EG-Vertrag zu, der eine Vielzahl finanzwirksamer Materien ausdrücklich regelt: Landwirtschaft, Verkehr, Soziales, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Transeuropäische Netze (in den Bereichen Verkehr, Energie und Telekommunikation), Industriepolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Kohäsion), Forschung und technologische Entwicklung, Umwelt, Entwicklungszusammenarbeit. Zudem enthält der EG-Vertrag mit Art. 308 eine Auftragsermächtigung, wonach „ein Tätigwerden der Gemeinschaft“ auch möglich ist, wenn „die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen“ sind. Auf dieser Grundlage können finanzwirksame Förderprogramme auch in Bereichen verabschiedet werden, für die der EG-Vertrag sonst keine eigene Rechtsgrundlage vorsieht (z. B. Energie, Tourismus, kleine und mittlere Unternehmen).

2. Organe und Verfahren

Die Gesetzgebungsbefugnis (z.B. zur Verabschiedung finanzwirksamer Programme) liegt primär beim Ministerrat, wobei der EG-Vertrag (EGV) ein Bündel unterschiedlicher Verfahren vorsieht, die sich insbesondere unterscheiden durch

- die im Rat erforderlichen Mehrheiten und
- die Rechte des Europäischen Parlaments bei der Verabschiedung eines Rechtsakts.

Die Einstimmigkeit im Rat ist nur in Ausnahmefällen zur Verabschiedung eines Rechtsakts erforderlich, wobei in finanzieller Hinsicht insbesondere Art. 269 EGV (Eigenmittel, vgl. 4.) von Bedeutung ist. Außerdem ist Einstimmigkeit z. B. erforderlich nach Art. 279 EGV (Erlass von Haushaltsvorschriften) und Art. 308 EGV (Auffangermächtigung, vgl. 1.).

Die meisten Vorschriften des EG-Vertrags, auf deren Basis finanzwirksame Maßnahmen verabschiedet werden können, sehen die Beschlussfassung im Rat mit "qualifizierter Mehrheit" vor. Hierzu sind ab dem 1. November 2004 nach Art. 205 EGV 232 von 321 Stimmen erforderlich, wobei sich die Stimmen wie folgt auf die Mitgliedstaaten verteilen:

Belgien	12
Dänemark	7
Deutschland	29
Estland	4
Griechenland	12
Spanien	27
Frankreich	29
Irland	7
Italien	29
Lettland	4
Litauen	7
Luxemburg	4

Malta	3
Niederlande	13
Österreich	10
Polen	27
Portugal	12
Finnland	7
Schweden	10
Slowakei	7
Slowenien	4
Tschechische Republik	12
Ungarn	12
Vereinigtes Königreich	29
Zypern	4

Die Bandbreite der verschiedenen im EG-Vertrag vorgesehenen Formen der Beteiligung des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren ist mit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam auf die Verfahren der Anhörung, der Mitentscheidung und der Zustimmung (Sonderregelung Wirtschafts- und Währungsunion) reduziert worden.

Die Kommission hat u. a. die Aufgabe, die Einhaltung des primären Vertrags- und des von diesem abgeleiteten sekundären Gemeinschaftsrechts zu überwachen ("Hüterin der Verträge") sowie die vom Rat erlassenen Vorschriften durchzuführen (mit Ausnahme der Fälle, in denen sich der Rat selbst die Durchführung vorbehalten hat). Von außerordentlicher Bedeutung für den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf EU-Ebene ist das "Vorschlagsmonopol" der Kommission, wonach ihr das alleinige Initiativrecht vorbehalten ist.

3. Der EU-Haushalt

3.1 Jährliches Haushaltsverfahren

Die Verteilung der Befugnisse im Haushaltsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Ausgaben. Für obligatorische Ausgaben, „die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben“ (Art. 272 (4) EGV), liegt die letzte Entscheidung beim Rat. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Agrarmarktausgaben. Für die übrigen (nichtobligatorischen) Ausgaben liegt die Entscheidung beim Europäischen Parlament.

Art. 272 EGV legt die einzelnen Schritte des Haushaltsverfahrens fest:

1. Übermittlung des Vorentwurfs der Kommission an den Rat spätestens am 1. September (Praxis: Mitte Juni) des dem Haushaltsjahr vorausgehenden Jahres.
2. Aufstellung des Entwurfs durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit und Übermittlung an das Europäische Parlament spätestens am 5. Oktober (Praxis: Anfang September).
3. Zustimmung des Europäischen Parlaments (endgültige Feststellung des Haushaltsplans)
   oder binnen 45 Tagen Abänderungen der nichtobligatorischen Ausgaben und Vorschläge für Änderungen der obligatorischen Ausgaben durch das Europäische Parlament und Zuleitung des so modifizierten Entwurfs an den Rat (Ende Oktober).
4. Zustimmung des Rates (endgültige Feststellung des Haushaltsplans) oder binnen 15 Tagen
   Änderung der Abänderungen des Europäischen Parlaments, Ablehnung der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen und Zuleitung des geänderten Entwurfs an das Europäische Parlament (Ende November).
5. Zustimmung des Europäischen Parlaments (endgültige Feststellung des Haushaltsplans)
   oder binnen 15 Tagen
   Änderung oder Ablehnung der vom Rat an den Abänderungen des Europäischen Parlaments vorgenommenen Änderungen, damit Feststellung des Haushaltsplans.

Nach Abschluss dieses Verfahrens stellt der Präsident des Europäischen Parlaments durch Unterzeichnung des Haushaltsplans dessen endgültige Feststellung fest. Die Ausführung des Haushaltsplans gemäß der nach Art. 279 EGV erlassenen Haushaltsordnung ist Aufgabe der Kommission (Art. 274 EGV). Nach Art. 276 EGV erteilt das Europäische Parlament der Kommission auf Empfehlung des Rates (Beschluss mit qualifizierter Mehrheit) Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans.

3.2 Finanzielle Vorausschau

Seit 1988 werden in einer Finanzplanung („Finanzielle Vorausschau“), die Bestandteil einer "Interinstitutionellen Vereinbarung" zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission ist, verbindliche Obergrenzen für den Gesamthaushalt wie auch einzelne Rubriken festgelegt. Die Obergrenzen des Haushalts eines Jahres werden in absoluten Werten vorgegeben. Die derzeit geltende Finanzielle Vorausschau umfasst den Zeitraum von 2000 bis 2006. Mit dem Abschluss einer neuen

Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission wurde im Mai 2006 der Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 festgelegt.

Gegenüber der Finanzplanung des Bundes weist die Finanzielle Vorausschau mehrere Unterschiede auf:

- Der Planungszeitraum liegt derzeit bei 7 Jahren.
- Da die Finanzielle Vorausschau Bestandteil der Interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament ist, bindet sie den Haushaltsgesetzgeber.
- Die Finanzielle Vorausschau ist kein gleitender Plan, d.h. sie wird nicht jährlich verlängert.
- Die Finanzielle Vorausschau ist zum größten Teil in konstanten Preisen ausgedrückt.
- Die Finanzielle Vorausschau beinhaltet in der Rubrik Strukturfonds eine Ausgabenobergrenze, die gleichzeitig ein Ausgabenziel darstellt.

4. Das Eigenmittelsystem

Das Finanzsystem der Europäischen Gemeinschaften unterscheidet sich durch eine begrenzte Finanzautonomie von den Systemen internationaler Organisationen. Der EU-Haushalt wird nämlich nicht durch Finanzbeiträge im engeren Sinne sondern durch ein Eigenmittelsystem mit folgenden Eigenmittelarten finanziert:

- Zölle und Agrarabgaben,
- Mehrwertsteuer (MwSt)-Eigenmittel und
- Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel .

Die EU besitzt kein Recht zur Kreditaufnahme.

4.1 Die einzelnen EU-Eigenmittel

4.1.1 Zölle und Agrarabgaben

Diese Eigenmittel werden bei Importen aus anderen Staaten an den Außengrenzen der EU erhoben. Innerhalb der EU ist eine Zollunion bereits Realität.

Aufgrund ihrer Ertragshoheit steht der EU das Recht an dem Aufkommen dieser beiden Eigenmittelarten zu. Zur Deckung der Kosten bei der Erhebung und Abführung stehen den Mitgliedstaaten 25 v. H. des Aufkommens als Erhebungskostenpauschale zu.

4.1.2 Mehrwertsteuer (MwSt)-Eigenmittel

Der Umfang der MwSt-Eigenmittel, die jeder Mitgliedstaat abzuführen hat, ergibt sich unter Anwendung eines bestimmten Prozentsatzes auf die MwSt-Bemessungsgrundlage. Bemessungsgrundlage ist die Summe der steuerpflichtigen Umsätze (Warenlieferungen, Dienstleistungen, Einfuhren) auf der Stufe des Endverbrauchers. Der Prozentsatz, der auf diese Bemessungsgrundlage angewendet wird, ist für alle Mitgliedstaaten gleich (einheitlicher Satz) und wird im Haushaltsverfahren festgelegt.

4.1.3 Bruttonationaleinkommen (BNE)-Eigenmittel

Durch den Eigenmittelbeschluss vom 24. Juni 1988 wurde die Finanzierungsbasis der Gemeinschaft um eine vierte Einnahmeart, die sog. Bruttosozialprodukt-Eigenmittel (jetzt BNE-Eigenmittel) erweitert. Die Mitgliedstaaten führen aus ihren nationalen Haushalten Mittel in Höhe eines bestimmten, für alle Mitgliedstaaten gleichen Prozentsatzes ihres BNE an die Gemeinschaft ab. Dieser BNE-Eigenmittelsatz wird zur Deckung des Saldos zwischen den zu tätigenden Ausgaben der Gemeinschaft und den übrigen verfügbaren Einnahmen (Zölle, Agrarabgaben, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, sonstige Einnahmen) im jährlichen Haushaltsverfahren festgelegt. Die Gesamtheit der Eigenmittel (Traditionelle Eigenmittel, Mehrwertsteuer-Eigenmittel und BNE-Eigenmittel) dürfen aber die im Eigenmittelbeschluss festgelegte Obergrenze für Zahlungsermächtigungen von 1,24 % des Gemeinschafts-BNE nicht überschreiten (Eigenmittelobergrenze).

4.2 Das Gesamtsystem der Eigenmittel

Das Grundprinzip für das Zusammenwirken dieser vier Eigenmittelarten ist folgendes:

Zölle und Agrarabgaben stehen der Union in Höhe des jeweiligen tatsächlichen Aufkommens zu, MwSt-Eigenmittel bis zu einem bestimmten Prozentsatz der einheitlich ermittelten MwSt-Bemessungsgrundlage. Die BNE-Eigenmittel stehen zur Verfügung, um die dann noch fehlenden Einnahmen zur Ausgabenfinanzierung abzudecken (Restfinanzierung).

Innerstaatlich geht die Finanzierung der EU - trotz der erst jüngst erheblich erweiterten Mitsprache- und

Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten - allein zu Lasten des Bundes, aus dessen Steueraufkommen die MwSt- und BNE-Eigenmittel an die EU abgeführt werden.

4.3. Korrekturmechanismus zu Gunsten des Vereinigten Königreichs und Ausgleichszahlungen an übrige Nettozahler

Eine Besonderheit des Eigenmittelsystems ist der Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs. Schon seit Mitte der 70er Jahre hatte das Vereinigte Königreich eine finanzielle Entlastung gefordert, da seine jährlichen Nettozahlungen, gemessen an seinem Wohlstand, zu hoch seien. In den Jahren 1980 bis 1983 wurde den Forderungen des Vereinigten Königreichs zunächst durch ad-hoc- Ausgleichszahlungen in Form einer Beteiligung der Gemeinschaft an Investitionen der Öffentlichen Hand entsprochen. Der Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften vom 7. Mai 1985 (Eigenmittelbeschluss) hat dann den Korrekturmechanismus zugunsten des Vereinigten Königreichs (Britenrabatt,) eingeführt. Hiernach werden dem Vereinigten Königreich 66 % der Differenz zwischen seinen MwSt-Eigenmittel-Abführungen und seinen Rückflüssen erstattet. Die Erstattung erfolgte durch eine Verrechnung mit den MwSt-Abführungen und war von den übrigen Mitgliedstaaten zu finanzieren. Für Deutschland gilt eine Sonderregelung. Wegen seiner ebenfalls sehr hohen Nettozahlerposition trug es ursprünglich nur ein zwei Drittel seines eigentlichen Anteils. Trotz zahlreicher Änderungen des Eigenmittelsystems und damit verbundener technischer Anpassungen gilt dieser Grundsatz auch heute noch. Allerdings hat sich der deutsche Finanzierungsanteil mittlerweile auf ¼ seines eigentlichen Anteils weiter reduziert.

Weitere Anpassungen stehen mit der Umsetzung der im Dezember 2005 getroffenen Vereinbarungen der 25 Staats- und Regierungschefs zur Eigenmittelfinanzierung ab 2007 bevor. So wird das Vereinigte Königreich einen schrittweise geringeren Rabatt auf die Ausgaben der EU in den neuen Mitgliedstaaten erhalten (außer Agrarausgaben). Ab 2011 beteiligt sich das Vereinigte Königreich somit in vollem Umfang an den nicht agrarbezogenen Erweiterungskosten.

Des Weiteren ist vorgesehen, dass Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich 2007 bis 2013 in den Genuss eines geringeren Abrufsatzes bei den MwSt.-Eigenmitteln kommen sollen. Die Niederlande und Schweden erhalten darüber hinaus im selben Zeitraum eine Pauschalerstattung bei den BNE-Eigenmitteln. Mit diesen Maßnahmen soll der übermäßigen Nettobelastung dieser Mitgliedstaaten entgegengewirkt werden.

Der neue Eigenmittelbeschluss tritt allerdings erst in Kraft, wenn er nach Beratung und Beschluss des Rates in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.

R. Wechselwirkungen zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und öffentlichen Haushalten

1. Beeinflussung der öffentlichen Haushalte durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beeinflusst grundsätzlich alle Komponenten der öffentlichen Haushalte. Die Messbarkeit dieses Einflusses stößt vielfach jedoch an enge Grenzen. Relativ leicht nachweisbar ist der gesamtwirtschaftliche Einfluss auf die Zinsausgaben des Staates, die Steuereinnahmen und die staatlichen Aufwendungen für soziale Sicherung.

Bei einem Nachlassen der Wirtschaftsaktivität wird die Einnahmeentwicklung gedämpft und gleichzeitig ein zusätzlicher Ausgabenbedarf erzeugt. Größte Bedeutung haben dabei auf der Ausgabenseite die staatlichen Aufwendungen für die soziale Sicherung und insbesondere für den Arbeitsmarkt (Arbeitslosenunterstützung). Der Anteil der Ausgaben für die soziale Sicherung hat seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts zunehmend an Gewicht gewonnen. Da dies jedoch insbesondere auch durch strukturelle Faktoren begründet ist (u. a. Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit, demographische Entwicklung) besteht die Notwendigkeit, eine Stärkung der Wachstumskräfte mit strukturellen Reformen bei den sozialen Sicherungssystemen zu verbinden und damit wieder budgetäre Handlungsspielräume für Zukunftsinvestitionen zurück zu gewinnen

Als weiterer gesamtwirtschaftlicher Einflussfaktor hat die Zinsentwicklung seit 1970 auf die öffentlichen Haushalte eingewirkt. So bedeutet ein Zinsanstieg um einen Prozentpunkt angesichts des Umfangs der jährlichen Anschlussfinanzierung und Nettoneuverschuldung des Bundes augenblicklich eine Ausgabenerhöhung beim Bund von etwa 2 Mrd. Euro jährlich.

Auf der Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte beeinflusst die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vor allem das Steueraufkommen. Da Steuern nominale Größen sind, ist in diesem Zusammenhang die nominale Entwicklung der Gesamtwirtschaft, ausgedrückt als nominales Bruttoinlandsprodukt, die entscheidende Größe. Allerdings besteht zwischen Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt kein streng kausaler Zusammenhang, da das nominale Bruttoinlandsprodukt nicht als Bemessungsgrundlage der Steuereinnahmen insgesamt oder einer einzelnen Steuerart verwendet werden kann. Das Aufkommen der einzelnen Steuern wird vielmehr von den jeweiligen spezifischen Bemessungsgrundlagen bestimmt, die sich nur teilweise in Aggregaten des Bruttoinlandsprodukts wieder finden. So beeinflusst der Konjunkturverlauf die Entwicklung der Lohneinkommen mit entsprechender Wirkung auf die Lohnsteuer. Das Aufkommen der Veranlagungssteuern (Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) hingegen wird primär von Einkommensentwicklungen zurückliegender Zeiträume bestimmt und hat nur geringen Bezug zur aktuellen Wirtschaftsentwicklung. Ebenso bleibt ein Wachstum, das primär vom Export getragen ist, ohne Wirkung auf die Steuern vom Umsatz, deren Aufkommen von der inländischen Nachfrage bestimmt wird.

2. Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch den öffentlichen Haushalt

In der Bundesrepublik Deutschland ist in den Jahren seit 1970 durch eine Vielzahl von haushaltspolitischen Maßnahmen und Programmen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eingewirkt worden. Der Auftrag, das gesamtwirtschaftliche Geschehen mit dem Ziel der Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen der Finanzpolitik zu berücksichtigen, ist in unserer Verfassung (Artikel 109 GG) und im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 1 StWG) näher ausformuliert.

Die Erfahrung seit den Siebziger Jahren hat insgesamt jedoch gezeigt, dass die Möglichkeiten, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung kurzfristig durch die öffentlichen Haushalte zu beeinflussen, begrenzt sind. Vor diesem Erfahrungshindergrund hat sich die Zielsetzung der Maßnahmen der öffentlichen Hand geändert. War in den siebziger Jahren noch eine kurzfristige Glättung des Konjunkturverlaufs angestrebt, wird nun vor allem das Ziel verfolgt, langfristig günstige Rahmenbedingungen für das Wirtschaftsgeschehen zu gewährleisten. Hierfür ist die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte eine entscheidende Voraussetzung - auch um das notwendige Vertrauen von Investoren und Konsumenten in stabile Rahmenbedingungen für ein dynamisches wirtschaftliches Umfeld zu sichern. Die Politik der Bundesregierung ist vor diesem Hintergrund beiden Zielen - der dauerhaften Stärkung des Wachstumspotenzials und der nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen - verpflichtet.

Der föderative Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland macht es erforderlich, dass sich Bund, Länder und Gemeinden auf eine gemeinsame haushaltpolitische Grundlinie verständigen. Insbesondere die Einhaltung der auf europäischer Ebene eingegangenen wirtschafts- und finanzpolitischen Verpflichtungen erfordert ein Zusammenwirken aller Haushaltsebenen. Das Haushaltsgrundsätzegesetz wurde deshalb 2002 um einen neuen § 51a ergänzt, in dem sich Bund und Länder gemeinsam zu ihrer Verantwortung zur Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin bekennen. Der Finanzplanungsrat gibt dazu Empfehlungen, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie für die Haushalte von Bund und Länder. In der 103. Sitzung des Finanzplanungsrates im Februar 2006 haben sich Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet, ihr Ausgabenwachstum in den Jahren 2007 bis 2009 auf jahresdurchschnittlich 1 v. H. zu begrenzen. Darüber hinaus enthält die Föderalismusreform eine Regelung zur Aufteilung eventueller Sanktionszahlungen an die EU zwischen Bund und Ländern wegen eines übermäßigen Defizits.

Stichwortverzeichnis

A

Änderungsanträge 15
Anlastungen 58
apl vgl. üpl
Arbeitsausschuss Haushaltsrecht und Haushaltssystematik 5
Arbeitslosenunterstützung 73
Aufstellungsrundschreiben 13, 14
Ausgabeermächtigung 4, 7, 20, 21
Ausgabenlasten 53
Ausgabenreste 23, 46
Ausgleichszahlungen 73
außerplanmäßige Ausgaben vgl. über- und außerplanmäßige Ausgaben

B

Beamter 26
Beauftragter für den Haushalt 19
Beiträge 62, 68, 72
Belegliste 32
Bepackungsverbot 6, 7
Bereinigung 47
Bereinigungssitzung 12, 15
Berichterstatter 15
Berichterstattergespräche 15, 45
Beschluss über den Haushalt 15
Beschlussempfehlungen 45
Besoldungsgruppe 24, 25, 26
Besserstellungsverbot 32
Betriebsmittel 33
Bewirtschafter 19, 20, 23, 34, 49-53
Bewirtschafternummer 50
Bewirtschaftung 19, 20, 48, 50
Bilanz 68
Bildung 28, 57, 70
BNE-Eigenmittel 72, 73
Britenrabatt 73
Bruttoprinzip 7
Buchführung 41, 48, 68
Buchung 50-52
Buchungsverfahren 50
Budgetrecht 7, 68
Bundesagentur für Arbeit 44, 59
Bundesauftragsverwaltung 55
Bundesbeauftragte/r für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 45, 47
Bundesergänzungszuweisungen 59
Bundesgesetzblatt 16
Bundeshaushaltsordnung 4, 6, 39, 45, 66
Bundeskanzler 14-16
Bundeskassen 33, 34
Bundespräsident 16, 41
Bundesrat 6, 14-16, 22, 34, 35, 41, 45, 55, 56, 58
Bundesrechnungshof 4, 5, 13-15, 19, 27, 30, 32, 34, 35, 41-43, 45, 53
Bundesregierung 5, 12-15, 18, 19, 21, 28, 34, 35, 39, 41, 42, 44, 45, 54, 74
Bundestag 14-16, 21, 22, 26, 34, 35, 41, 44, 45
Bundesverfassungsgericht 21, 22, 26, 54, 60
Bundesverwaltung 19, 27-30, 34, 39, 40, 42, 43, 61
Bundeszollverwaltung 61

C

Controlling 39, 40

D

Darlehen 29, 49, 56
Datenfernübertragung 52
Deckungsausgleichskonto 51
Deckungsfähigkeit 5, 14, 23
Deckungsmittel 7, 68
Deckungsquote 59
Defizit 62, 74
Dialogverfahren 52, 53
Dienstbezüge 25
Dienstrecht 24, 42
Doppik 41, 68

E

Effizienzrendite 23
EG-Vertrag 70, 71
Eigenbetriebe 67
Einheit und Vollständigkeit 6
Einheitlichkeit 5, 66
Einkommensteuer 59, 74
Einsparungen 18, 20, 23
Einzelplan 8, 13-15, 19-21, 23, 47, 49
Einzelveranschlagung 7, 14
Entgelte 25, 27, 32, 68, 69
Entlastung 33-35, 41, 44, 45, 70 ,71 ,73
Erfolgskontrolle 35-38, 44
erhebliches Bundesinteresse 29
Erhebungskostenpauschale 72
Erläuterungen 7, 9, 25, 26, 50
ERP-Sondervermögen 65,66
Ersatzplanstellen 26
Europäische Union 70

F

Fachausschüsse 15, 70
Fälligkeitsprinzip 4, 7
Filetransfer 49
Finanzausgleich 59-61
Finanzausschuss 14, 15
Finanzbericht 14
Finanzhilfen 28, 55, 56
Finanzielle Vorausschau 71, 72
Finanzierungsarten 31
Finanzierungsübersicht 8
Finanzkontrolle 32, 41
Finanzkorrektur der EU 58
Finanzkraft 59-61, 67
Finanzmanagement 40, 68
Finanzplan 12-14, 16, 18, 41, 46
Finanzplanung 4, 8, 12, 13, 19, 46, 48, 69, 71, 72
Finanzplanungsrat 4, 12, 13, 18, 66, 74
Finanzreform 54
Finanzverfassung 53
Finanzverwaltung 53, 61
Flexibilisierung 9, 14, 23-25
Flexibilität 5, 17, 18, 23
Flurbereinigungsabkommen 29, 54

Föderalismusreform 56-58, 74
Föderalismusreform 2006 55, 56, 58
Fonds 59, 65, 66
Förderrichtlinien 30
Forschung 27, 57, 70
Fortentwicklung des Haushaltsrechts 5, 23
Funktionenkennzahl 9
Funktionenplan 4, 6, 64

G

Gebühren 40, 68
Gegenäußerung 14, 15
Geldleistungsgesetze 55
Gemeindeordnung 67, 69
Gemeinschaftsaufgaben 56, 57
Gemeinschaftsteuer 34, 59, 60, 67
Gesamtdeckung 5, 7
Gesamtdeckungsprinzip 24, 69
Gesamthaushalt 18, 20, 23, 25, 62, 64-66, 71
Gesamtplan 8, 14
Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft 4, 6
Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern 23
gesetzesfreie Verwaltung 54
Gesetzgebungskompetenz 54, 58
Gewerbekapitalsteuer 59
Gliederungs- und Gruppierungsplan 68
Globalplanung 46, 47
Gruppierungsplan 4, 6, 8, 68

H

Haupttitelkonten 49
Haushalts- und Vermögensrechnung 12, 33, 35, 44
Haushalts- und Wirtschaftsführung 6, 19, 32, 35, 41, 43, 44
Haushaltsaufstellung 12, 30, 41, 46, 47, 70
Haushaltsausgleich 6, 8, 69
Haushaltsausschuss 12, 15, 21, 22, 25, 35, 41, 44, 45
Haushaltsautonomie 60, 66, 67
Haushaltsbewirtschaftung 23, 46
Haushaltsentwicklung 17, 20, 22
Haushaltsentwurf 12-17, 41, 45
Haushaltsführung 5, 8, 12, 19, 20
Haushaltsgesetz 6, 7, 12, 14, 16, 17, 19, 22, 23, 25, 32, 48, 49, 55, 66
Haushaltsgrundsätze 5, 6, 8, 24, 67, 68
Haushaltsgrundsätzegesetz 4, 6, 16, 39, 66, 74
Haushaltsjahr 13
Haushaltsklarheit 7, 8
Haushaltskontrolle 35, 45, 48, 49
Haushaltsmittel 5, 14, 19, 20, 23, 33, 35, 37, 39, 42, 45, 49-52
Haushaltsplan 4, 6-8, 12, 19-21, 24, 25, 30, 33-36, 40, 48, 51, 66, 68, 71
Haushaltspolitik 18
Haushaltsrechnung 34, 47, 48, 53, 70
Haushaltsrecht 4-6, 23, 24, 26, 48, 66-68
Haushaltsrede 15
Haushaltsreform 4, 8, 41, 48, 66, 69
Haushaltssatzung 67
Haushaltssystematik 4-6, 8, 66, 68
Haushaltsüberschreitungen 21
Haushaltsüberwachungsliste 51
Haushaltsunterlage - Bau 21
Haushaltsverfahren 5, 46, 71, 72
Haushaltsverhandlungen 12-14, 45
Haushaltsvermerk 8, 9, 26
Haushaltsvollzug 7, 19, 21, 23, 34, 48-51
Haushaltswahrheit 8
Haushaltswirtschaft 4, 6, 8, 23, 66, 67, 69
Hebesätze 58
HKR-Verfahren 33, 48-53

I

Interessenbekundungsverfahren 36, 38, 39

J

Jahresbericht 12, 44, 45
Jahresrechnung 12, 13, 34, 35, 41
Jährlichkeit 24

K

Kabinettvorlage 14, 41
Kameralistik 68
Kämmerer 70
Kapitel 8, 9, 14, 19, 23, 25, 26, 41
Kassenaufsicht 33, 34
Kassenmittel 33, 34
Kassenwesen 34, 48
Kommission 71, 72
Kompetenzzentrum 33
Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes 33, 48, 49, 52
Konjunktur 17, 69, 74
Konsolidierung 74
Kontoauszüge 49, 51, 52
Körperschaftsteuer 59, 60, 67, 74
Kosten- und Leistungsrechnung 5, 39-41
Kostendeckungsprinzip 69
Kosten-Nutzen-Analyse 35, 38
Kreditaufnahme 34, 67-69, 72
Kredite 4, 6, 8, 34, 59, 68, 69
Kriegsfolgelasten 57
kw/ku-Vermerke 26

L

Leasing 37
Leerstellen 25, 26
Leitbild 40, 60
Liquiditätsplanung 33, 34

M

Mahnungen 49
Maßstäbegesetz 60
Maximalprinzip 7, 36
Mehrwertsteuer s. Umsatzsteuer
Mehrwertsteuer-Eigenmittel 72
Minimalprinzip 7, 36
Ministerialprinzip 8
Ministerrat 70
Mittelbewirtschaftung 19
MwSt-Eigenmittel 72, 73

N

Notermächtigungsrecht 21, 22

O

Objektkonten 50, 51
öffentliche Unternehmen 64
ÖPP 5, 39

P

Parlament 7, 12, 17, 22, 35, 42, 44, 46
Personal 24, 42, 65, 67
Personenkontenverfahren 49
Planstelle 8, 13, 20, 24-26
PPP vgl. ÖPP
Produkthaushalt 39, 40
Prüfung 32, 35, 36, 41-45
Prüfungsämter 34, 41, 42
Prüfungsbemerkungen 45
Prüfungsergebnisse 44
Prüfungsmitteilungen 44
Pseudotitel 46

R

Rahmenplanung 56, 57
Realprinzip 8
Rechnungslegung 4, 5, 7, 8, 12, 24, 33, 34, 48, 53
Rechnungsprüfung 4, 8, 32, 41, 45, 53
Rechnungsprüfungsausschuss 35, 41, 45, 70
Regierungsentwurf 47, 48
Rücklagen 29, 34, 68, 69

S

Sachbericht 32
Sachbuchkonto 50, 51
Schulden 5, 34, 35, 68
Sektor Staat 62, 64
Soll-Ist-Vergleich 37
Sozialversicherung 43, 57, 58, 62, 64
Sparsamkeit 7, 20, 35, 36, 47
Sperre 20, 21, 70
Sperre nach § 41 BHO 20
Stellenplan 24, 25, 30
Steueraufkommen 53, 58, 60, 73, 74
Steuereinheit 58
Steuereinnahmen 13, 15, 17, 60, 65, 67, 73, 74
Steuererfindungsrecht 58
Steuergesetzgebungshoheit 53, 58
Steuern 58-61, 67, 68, 74
Steuerschätzungen 13, 15
Steuerverbund 60
Subsidiaritätsgrundsatz 28, 29, 31, 32
Subventionen 14, 23, 28, 35, 36
Subventionsbericht 14, 28
Subverfahren

T

Titel 8
Titelkonto 50, 51
Titelnummer 9
Trennsystem 58, 59

U

Übertragbarkeit 5, 14, 23
Umsatzsteuer 59-61, 67

V

Verbundsystem 58
Verfügbarkeitsprüfung 51, 52
Verhandlungsrundschreiben 13
Vermittlungsausschuss 15
Vermögen 5, 34, 35, 69
Vermögensrechnung 34, 35, 48, 49
Verpflichtungsermächtigungen 4, 7, 8, 19, 20, 22, 27, 29, 33, 42, 48
Verwaltungsakt 28, 31
Verwaltungshaushalt 68, 69
Verwaltungskontrolle 41
Verwaltungsvereinfachung 31
Verwendungsnachweis 30, 32
Voranschläge 12-14, 38, 45
Vorgespräch 13
Vorherigkeit 7
vorläufige Haushaltsführung 5

W

Wirkungskontrolle 37, 38
Wirtschaftlichkeit 7, 16, 20, 31, 35, 36, 39, 43-45, 47
Wirtschaftlichkeitskontrolle 38
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 5, 35-39
Wirtschaftsförderung 54, 55
Wirtschaftsplan 30-32

Z

Zahlstellen 33, 34
Zahlungen 33, 34, 51-53, 62, 63, 65
Zahlungsverkehr 53
Zentralkasse 33, 52
Zentralkonto 33, 34
Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik 49
Zielerreichungskontrolle 37, 38
Zinsausgaben 66, 73
Zinsentwicklung 73
Zölle 59, 61, 72
Zölle und Finanzmonopole 58
Zuweisungen 28, 67
Zuwendungen 4, 27-32, 42, 43, 55
Zuwendungsbescheid 30, 31
Zweckausgaben 55
Zweckbestimmung 8, 9, 20, 24, 33
zweckgebundene Geldleistung 27, 28