

Wolfgang Scherf

Öffentlicher Haushalt: Funktionen, Kreislauf und Grundsätze

Justus-Liebig-Universität Gießen

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Originalpublikation: [WISU – Das Wirtschaftsstudium](#) 3/2009, 382 – 389.

Öffentlicher Haushalt: Funktionen, Kreislauf und Grundsätze

Bevor der Haushalt einer Gebietskörperschaft von der Legislative beschlossen wird, muss die Exekutive einen Haushaltsplan aufstellen. Der Haushalt erfüllt nicht nur verschiedene Funktionen, er ist auch an Grundsätze gebunden und auf bestimmte Weise gegliedert.

Der öffentliche Haushalt (Budget, Etat) steht im Mittelpunkt der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates. In ihm werden alle öffentlichen Ausgaben und Einnahmen für eine bestimmte Periode zahlenmäßig zusammengefasst. Es spiegelt auch das politische Programm der jeweiligen Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Kommunen) wider.

I. Die Haushaltsfunktionen

Der öffentliche Haushalt wendet sich an verschiedene Adressaten und hat mehrere Aufgaben zu erfüllen. Im Wesentlichen lassen sich vier Funktionen unterscheiden (Zimmermann/ Henke 2005, S. 86 ff.):

- a. Die finanzwirtschaftliche Funktion (Deckungsfunktion) besteht darin, eine Übereinstimmung von Ausgabenbedarf und Finanzmitteln herbeizuführen. Im buchhalterischen Sinne ist der Haushalt stets ausgeglichen, da auch der Staat nicht mehr ausgeben kann, als er einnimmt. Ein materiell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn die geplanten Ausgaben durch reguläre Einnahmen (vor allem Steuereinnahmen) gedeckt sind. Werden staatliche Ausgaben, z.B. aus stabilitätspolitischen Gründen, auch mit Krediten finanziert, spricht man von einem Haushaltsdefizit bzw. defizitären Haushalt. Einnahmen und Ausgaben in der Haushaltsplanung und -durchführung zur Deckung zu bringen, ist in der Realität nicht einfach, da unvorhergesehene Ausgaben anfallen und sich die Einnahmeentwicklung nur zu einem gewissen Grad prognostizieren lässt. Vor allem das Steueraufkommen unterliegt starken Schwankungen. Die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen und der Bemessungsgrundlagen der Steuern (Einkommen, Konsum etc.) im Besonderen stellt die Steuerschätzung vor schwierige Aufgaben.
- b. Der öffentliche Haushalt erfüllt auch eine wirtschafts- und sozialpolitische Funktion. Neben der unmittelbaren Bereitstellung staatlicher Leistungen für die Bürger werden die öffentlichen Finanzen häufig zur Erreichung anderer Ziele eingesetzt, etwa zur Einkommensumverteilung, zur Konjunkturstabilisierung, zur Sicherung des Wirtschaftswachstums oder zur Reduzierung von Umweltschäden. Die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten bergen die Gefahr, dass die Staatstätigkeit ausufert, da es kaum einen wirtschaftspolitischen Zweck gibt, der nicht mit finanzpolitischen Instrumenten verfolgt werden kann.
- c. Die Budgets der einzelnen Ressorts bilden zusammen mit den Detailplänen der nachgeordneten Behörden die Grundlage für die Lenkung der finanzwirtschaftlich relevanten Tätigkeiten. Der Haushalt hat somit eine administrative Lenkungsfunktion. Ist er verabschiedet, erfahren die einzelnen Verwaltungseinheiten, welche Mittel für welche Zwecke verwendet werden sollen. Mithilfe zusätzlicher Vorschriften für den Gesamthaushalt und die Pläne ein-

zelner Behörden wird die zeitliche Abfolge der Ausgaben geregelt. Die Bewilligungen beziehen sich auf Einzelposten und können bis zu einzelnen Personalstellen reichen. Auf diese Weise lässt sich die politische Verantwortung für die Finanzen genauer erkennen und der Verwaltungsprozess präziser steuern, als dies bei einer Grobeinteilung des Haushalts möglich wäre. Ist die Haushaltsführung jedoch zu bürokratisch und unflexibel, können die Aufgaben nicht so effizient wie möglich ausgeführt werden.

- d. Die parlamentarische Funktion des Haushalts zeigt sich darin, dass die Exekutive (Bundesregierung, Landesregierung, Gemeindedirektion) ihr finanzpolitisches Vorhaben der Legislative (Bundestag, Landtag, Gemeinderat) zur Abstimmung vorlegen muss. Der Bundeshaushalt wird in Form des Haushaltgesetzes gemäß Art. 110 Grundgesetz beschlossen. Zuvor müssen die Einnahmen und Ausgaben so zusammengestellt und zugeordnet werden, dass sie eine parlamentarische Beratung ermöglichen. Da die Legislative über den Haushalt Einfluss auf die Exekutive nimmt, wird er nach Verantwortungsbereichen der Exekutive gegliedert (Ressortprinzip). Ressorts sind Ministerien, aber auch das Amt des Bundespräsidenten und sonstige Institutionen, die nicht einem Ministerium zugeordnet sind. Die Ressorteinteilung erleichtert es, die Verantwortlichen zu ermitteln, sollte es während der Haushaltsperiode zu Abweichungen von der Haushaltsvorgabe kommen (Kontrollfunktion).

Frage 1: Erläutern Sie die finanzwirtschaftliche Funktion des öffentlichen Haushalts.

II. Der Haushaltskreislauf

Der öffentliche Haushalt durchläuft mehrere gesetzlich geregelte Phasen (vgl. Bundesministerium der Finanzen). Der Haushaltskreislauf (Haushaltszyklus) umfasst etwa einen Zeitraum von drei Jahren und kann in die Aufstellung des Haushalts, seine parlamentarische Beratung, seinen Vollzug und die Kontrolle der Haushaltsführung aufgeteilt werden. Die jeweiligen Entscheidungsträger wechseln dabei. Die Exekutive stellt den Haushaltsplan auf, später setzt sie den von der Legislative beschlossenen Haushalt um. Das Parlament berät den Haushaltsplan, beschließt den Haushalt und entlastet die Regierung später aufgrund der vom Finanzministerium vorgelegten Jahresrechnung und der dazugehörigen Anmerkungen des Bundesrechnungshofs. Die Übersicht auf S. 3 zeigt die Phasen des Haushaltskreislaufs am Beispiel des deutschen Bundeshaushalts 2009. Die gesetzlichen Bestimmungen finden sich im Grundgesetz (GG) und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO).

1. Aufstellung des Haushaltsplans

Bevor der Haushaltsplan in den parlamentarischen Prozess eingebracht werden kann, muss ein Haushaltsentwurf erarbeitet werden. Ihm liegt eine Schätzung der öffentlichen Einnahmen und ein Voranschlag der Staatsausgaben zugrunde. Im Entwurf dürfen nur solche Ausgaben veranschlagt werden, die voraussichtlich im Haushaltsjahr fällig und damit kassenwirksam werden.

Mit dem Entwurf des Haushaltsplans wird in der Regel mehr als ein Jahr vor dem Haushaltsjahr begonnen. Am Anfang steht ein Schreiben an die obersten Bundesbehörden (Ministerien etc.), in dem das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die allgemeine haushaltspolitische Situation darstellt, die Behörden auffordert, ihre Voranschläge bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vorzulegen und Hinweise für die Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben sowie für die

Gestaltung des Personalhaushalts gibt. Die obersten Bundesbehörden fordern ihrerseits Voranschläge von den nachgeordneten Dienststellen an, d.h. die Planung erfolgt „von unten nach oben“. Die obersten Bundesbehörden fordern dann vom Finanzministerium die aus ihrer Sicht benötigten Mittel an. Auch der Bundesrechnungshof erhält die Voranschläge, damit er Stellung nehmen kann.

Die Phasen des Haushaltskreislaufs (Bundeshaushalt 2009)

2007	Dezember	Rundschreiben an die Ressorts mit der Aufforderung, den Haushalt (2009) und den Finanzplan (2008 bis 2012) aufzustellen.
2008	März	Die Voranschläge der Ressorts werden dem BMF übersandt; Beginn der Verhandlungen zwischen BMF und den Ressorts auf Arbeitsebene.
	Mai	Mittelfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und mittelfristige Steuerschätzung; Finanzplanungsrat
	Juni	Beginn der Haushaltsverhandlungen auf Ministerebene; Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf und Finanzplan.
	August	Übersendung des Haushaltsentwurfs an Bundestag und Bundesrat zur Beratung und des Finanzplans zur Kenntnis.
	September	1. Lesung im Bundestag; 1. Beratung im Bundesrat; Beginn der Beratung in Bundestagsausschüssen.
	November	Kurzfristige Prognose der Wirtschaftsentwicklung und kurzfristige Steuerschätzung; Abschlussberatung im Haushaltsausschuss des Bundestags; Finanzplanungsrat; 2. und 3. Lesung im Bundestag.
	Dezember	2. Beratung im Bundesrat; Veröffentlichung des Haushaltsgesetzes.
2009		Beginn der Haushaltsausführung.
2010		Rechnungslegung.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Das Finanzministerium prüft die von den obersten Bundesbehörden übersandten Voranschläge. Der Finanzminister muss sicherstellen, dass die Gesamtausgaben nicht höher sind als die geschätzten Einnahmen einschließlich der gesamtwirtschaftlich vertretbaren Nettokreditaufnahme. Die Steuereinnahmen werden durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ ermittelt, dem neben dem federführenden Bundesfinanzministerium 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. Das Finanzministerium muss außerdem die Empfehlungen des Finanzplanungsrats berücksichtigen, der die Finanzplanung von Bund, Ländern und Kommunen koordiniert.

Das Finanzministerium ist jedoch nicht an die Voranschläge der obersten Bundesbehörden gebunden, sondern kann sie im Einvernehmen mit den beteiligten Stellen ändern. Dies geschieht im Rahmen von Haushaltsverhandlungen auf verschiedenen Hierarchieebenen. Bei Streitpunkten, die sich auch auf der Chefebene nicht ausräumen lassen, entscheidet die Bundesregierung.

Anhand der Voranschläge der obersten Bundesbehörden und der Ergebnisse der Haushaltsverhandlungen erstellt das Finanzministerium den Haushaltsentwurf und leitet ihn als Kabinettsvorlage dem Bundeskanzler zu. Nachdem das Kabinett den Entwurf beschlossen hat, wird er dem Bundestag als Gesetzesvorlage zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Der Ent-

wurf wird gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet, der innerhalb von sechs Wochen Stellung nehmen kann.

Frage 2: Inwiefern unterliegt der Bundeshaushalt einer Planung „von unten nach oben“?

2. Parlamentarische Beratung

Der Haushaltsentwurf wird – wie jeder Gesetzentwurf – dreimal im Plenum des Bundestags beraten. Die erste Lesung ist eine politische Generaldebatte, die mit der Überweisung an den Haushaltsausschuss des Bundestages endet. Dort beraten sachkundige Parlamentarier sowie Sachbearbeiter des Finanzministeriums und die Haushaltsreferenten der einzelnen Ministerien den Entwurf. Der Haushaltsausschuss prüft alle Haushaltsansätze und beschließt gegebenenfalls Änderungsvorschläge. In die Beratungen des Haushaltsausschusses fließen die Stellungnahmen der Fachausschüsse und des Bundesrates ein.

In der zweiten Lesung werden nach Einarbeitung der Änderungswünsche des Haushaltsausschusses die einzelnen Positionen des Entwurfs diskutiert und zur Abstimmung gebracht. Das Parlament kann Ausgabenansätze im Haushaltsentwurf kürzen, streichen und erhöhen und neue Ausgabenposten einführen. Ebenso besteht die Möglichkeit, die Einnahmen – insbesondere die Steuern – zu senken oder zu erhöhen. Um zu weitgehenden Ausgabenerhöhungen und Einnahmensenkungen vorzubeugen, bedürfen entsprechende Bundestagsbeschlüsse der Zustimmung der Bundesregierung. Darüber hinaus ist jeder Antrag auf Ausgabenerhöhung mit einem entsprechenden Finanzierungsvorschlag zu verbinden.

Die dritte Lesung, die wiederum eine politische Generaldebatte des Haushaltsentwurfs umfasst, endet mit der Verabschiedung des Haushalts.

Der Präsident des Bundestages leitet den in Form des Haushaltgesetzes beschlossenen Haushalt unverzüglich dem Bundesrat zu. Ist der Bundesrat nicht mit ihm einverstanden, kann er binnen drei Wochen nach Eingang den Vermittlungsausschuss anrufen. Über Änderungsvorschläge des Vermittlungsausschusses muss der Bundestag erneut beschließen. Der Haushalt bedarf zwar nicht der Zustimmung des Bundesrats (kein Zustimmungsgesetz), allerdings kann dieser danach binnen zwei Wochen Einspruch gegen ihn einlegen. Der Bundestag kann den Einspruch zurückweisen. Mit der Verkündung des Haushaltgesetzes im Bundesgesetzblatt erhält der Haushalt Gesetzeskraft.

3. Vollzug des Haushalts

Als Gesetz ist der Haushaltsplan verbindliche Richtschnur für die Haushaltsführung in der kommenden Haushaltsperiode, womit der Handlungsfreiheit der Exekutive enge Grenzen gesetzt werden. Grundsätzlich dürfen keine über- und außerplanmäßigen Ausgaben getätigt werden. Da die Voranschläge im Haushalt jedoch Plan- bzw. Schätzgrößen sind, ergeben sich beim Vollzug des Haushalts stets Abweichungen. Dies gilt insbesondere für die Einnahmen. Mehr- oder Mindereinnahmen sind haushaltsrechtlich unbedenklich, soweit die Exekutive das für die Einnahmenerzielung geltende Recht (vor allem das Steuerrecht) beachtet.

Die Ausgabenansätze stellen grundsätzlich Ausgabenermächtigungen dar, von denen jedoch nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung Rechnung getragen wird. Die Ressorts müssen also prüfen, ob die Ausgaben sachlich notwendig und zu diesem Zeitpunkt tatsächlich erforderlich sind. Außerdem sind die

Mittel so einzusetzen, dass sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen, die unter die jeweilige Zweckbestimmung fallen. Auf diese Weise sollen Haushaltsüberschreitungen vermieden werden.

Auf der anderen Seite können während eines Haushaltsjahres unvorhergesehene Ereignisse eintreten, die eine Überschreitung einzelner Titel des Haushaltsplans notwendig machen. In solchen Fällen ist in der Regel ein Nachtragshaushalt aufzustellen, der die genannten Stufen der Haushaltsberatung durchlaufen muss. Manchmal muss die Regierung jedoch schnell handeln. Deshalb kann der Bundesfinanzminister nach Art. 112 GG Haushaltsüberschreitungen genehmigen (Notermächtigungsrecht). Die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben kann allerdings nur bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Finanzbedarf erteilt werden.

4. Kontrolle des Haushalts

Nach Abschluss der Haushaltsrechnung nehmen die Verwaltungsbehörden eine rechnerische Prüfung der Belege vor. Daran schließt sich die Kontrolle des Rechnungshofes an, die sich auf die Einhaltung des Haushaltsplans und die Beachtung des Haushaltsrechts, aber auch auf die Wirtschaftlichkeit und die Sparsamkeit der Haushaltsführung erstreckt. Das Prüfungsergebnis wird den zuständigen Dienststellen – bei grundsätzlicher Bedeutung dem Finanzminister – mit der Aufforderung zugeleitet, dazu innerhalb einer bestimmten Frist Stellung zu nehmen. Das Ergebnis der Prüfung wird vom Rechnungshof zusammengefasst und Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung zugeleitet.

Die Verfassungskontrolle bezieht sich auf die politische Verantwortung der Exekutive. Die Bundesregierung ist Bundestag und Bundesrat hinsichtlich aller Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des Bundes zur Rechnungslegung verpflichtet. Unter Beachtung des Prüfungsberichtes des Rechnungshofs und der Stellungnahme des Bundesrates wird vom Bundestag die Entlastung der Regierung beschlossen. Bundestag und Bundesrat können bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen. Mit der Entlastung, die in der Regel erst längere Zeit nach Ende der Haushaltsperiode erteilt wird, endet der Haushaltskreislauf.

Frage 3: Welche Phasen charakterisieren den Haushaltskreislauf des Bundes?

III. Die Haushaltsgrundsätze

Damit der Haushalt den Haushaltsfunktionen gerecht wird, hat die Finanzwissenschaft eine Reihe von Grundsätzen entwickelt (Andel, S. 59 ff.). Sie betreffen sowohl den Inhalt als auch die Form des Haushaltsplans und müssen bei seiner Aufstellung und seinem Vollzug beachtet werden. Diese Grundsätze haben ihren Niederschlag im Grundgesetz (Art. 110 ff.), im Haushaltsgrundsätzegesetz und in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern gefunden. Im Grunde handelt es sich um Selbstverständlichkeiten, gegen die – wie die Erfahrung zeigt – seitens der Politik jedoch immer wieder verstoßen wird.

1. Grundsatz der Vollständigkeit

Das Parlament kann nur dann sachkundig über den Haushalt entscheiden, wenn alle voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen einer Gebietskörperschaft in einem Voranschlag zusam-

mengefasst werden. Ohne Haushaltsermächtigung dürfen generell keine Mittel ausgegeben werden. Sonderhaushalte sind nur für Bundesbetriebe und Sondervermögen zugelassen.

Eine Konsequenz des Grundsatzes der Vollständigkeit ist das Bruttoprinzip, das die Zusammensetzung der einzelnen Haushaltspositionen transparent macht. Danach dürfen Einnahmen und Ausgaben nicht miteinander verrechnet werden. Ausgenommen sind öffentliche Betriebe und Unternehmen sowie Sondervermögen des Bundes, bei denen nur das voraussichtliche Gesamtergebnis ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit in den Haushaltsplan einfließt. Eine weitere Ausnahme betrifft die Einnahmen aus Krediten, bei denen Tilgungszahlungen abgezogen werden können.

2. Grundsatz der Einheit

Aus der politischen Kontrollfunktion des Budgets lässt sich die Forderung nach der Einheit des Haushalts herleiten. Danach sind alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft in einem einzigen Haushaltsplan aufzuführen.

Das Prinzip der Einheit lässt sich materiell nur verwirklichen, wenn es durch den Grundsatz der Gesamtdeckung bzw. der Nonaffektation ergänzt wird. Danach stehen sämtliche Einnahmen zur Finanzierung aller Ausgaben zur Verfügung. Es ist nicht gestattet, Einnahmen für besondere Zwecke abzuzweigen und Spezialkassen zu unterhalten. Der Grund liegt darin, dass sich die Entscheidungen über öffentliche Ausgaben nicht an der Verfügbarkeit bestimmter Einnahmen, sondern an politischen Prioritäten orientieren sollen. In der Praxis gibt es Ausnahmen vom Nonaffektationsprinzip. So sind Teile des Mineralölsteueraufkommens für den Straßenbau vorgesehen. Auch die Übertragung ganzer Aufgabenbereiche und deren Finanzierung vom Budget auf Sondervermögen (z.B. Fonds Deutsche Einheit) und Projektträger ist ein Verstoß gegen das Prinzip der Nonaffektation.

Frage 4: Erläutern Sie am Beispiel der Tabaksteuer den Sinn des Nonaffektationsprinzips.

2. Grundsatz der Klarheit

Dieser Grundsatz verlangt, dass die Haushaltseinnahmen und -ausgaben übersichtlich und nach einheitlichen Gesichtspunkten gegliedert werden. Die einzelnen Haushaltsansätze müssen so bezeichnet werden, dass ihre Herkunft bzw. Zweckbestimmung eindeutig erkennbar ist. Die Einnahmen sind nach Entstehungsgrund, die Ausgaben nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und zu erläutern. Die klare Gliederung des Haushalts erleichtert nicht nur die Kontrolle, sie ist auch für die Beurteilung der wirtschafts- und finanzpolitischen Wirkungen unentbehrlich.

Unter politischen und administrativen Aspekten ist stets eine Gliederung nach Ressorts (Resortprinzip) notwendig. Da sich die Aufgabengebiete überschneiden können, erfordert der Grundsatz der Klarheit auch eine funktionale Gliederung, bei der z.B. die Ausgaben für Forschung aller Ressorts zusammengefasst werden. Um einen Vergleich im Zeitablauf zu ermöglichen, sollten die Gliederungsschemata nach Möglichkeit beibehalten werden.

4. Grundsatz der Genauigkeit

Nach diesem Grundsatz sind die Einnahmen und Ausgaben in der Höhe zu veranschlagen, wie sie aller Voraussicht nach in der künftigen Haushaltsperiode eingehen bzw. zu leisten sein werden. Da die Einnahmen- und Ausgabenansätze zum größten Teil auf Schätzungen beruhen und politische und ökonomische Entwicklungen nur in begrenztem Maße vorhersehbar sind, erge-

ben sich jedoch stets Abweichungen zwischen den Soll-Größen des Budgets und den Ist-Größen der Haushaltsrechnung.

Damit relativiert sich der Grundsatz der Genauigkeit des Haushalts zwangsläufig. Um ihm dennoch möglichst weitgehend gerecht zu werden, dürfen keine absichtlichen Fehleinschätzungen erfolgen. Die Schätzmethoden müssen ständig verbessert werden. Zudem ist der zeitliche Abstand zwischen Haushaltserstellung und Vollzug möglichst gering zu halten. Die Steuerschätzungen werden vom unabhängigen Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ vorgenommen – auch um Manipulationen zu verhindern. Die Bundesregierung übernimmt seine Ergebnisse unverändert in ihren Haushaltsentwurf. Allerdings hat sie erheblichen Einfluss auf das Resultat, da der Arbeitskreis die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von der Bundesregierung übernimmt.

5. Grundsatz der Vorherigkeit

Da der Haushaltsplan künftige Ausgaben und Einnahmen betrifft, kann er seine Aufgabe nur erfüllen, wenn er vor Beginn der betreffenden Haushaltsperiode in Kraft tritt. In der Praxis geschieht es jedoch immer wieder, dass der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet wird. Für solche Fälle sind Not- oder Übergangsregelungen zu treffen. Eine Möglichkeit besteht darin, den Haushaltsplan des vorigen Jahres in Kraft zu lassen. Dadurch werden Regierung und Parlament jedoch nicht dem Zwang unterworfen, die Verabschiedung des neuen Budgets voranzutreiben. Anders, wenn nach der Methode der vorläufigen Zwölfstel vorgegangen wird. Danach ist es der Regierung nur einen oder mehrere Monate lang erlaubt, pro Monat ein Zwölftel der Ausgaben des letzten Haushalts zu tätigen.

Eine solche Regelung gilt für den Haushalt der Europäischen Union. Art. 111 GG ermächtigt die deutsche Regierung, bei einer verspäteten Verabschiedung des Haushalts diejenigen Ausgaben vorzunehmen, die nötig sind, um bestehende Einrichtungen zu erhalten und um per Gesetz beschlossene Maßnahmen durchzuführen. Auf diese Weise lassen sich die bestehenden Verpflichtungen des Bundes erfüllen und bereits bewilligte Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortführen. Derartige Regelungen sind allein schon im Hinblick auf die Reputation der staatlichen Institutionen notwendig. Sie tragen allerdings nicht dazu bei, dass der Haushaltsentwurf rechtzeitig verabschiedet wird.

6. Grundsatz der Spezialität

Nach diesem Grundsatz darf die Exekutive die bewilligten Ausgaben nur für die vorgesehenen Zwecke (qualitative Spezialität), nur in der vorgegebenen Höhe (quantitative Spezialität) und nur im vorgesehenen Zeitraum (zeitliche Spezialität) vornehmen. Damit sind außerplanmäßige, im Haushaltsplan nicht vorgesehene, und überplanmäßige, d.h. über den Haushaltsansatz hinausgehende Ausgaben grundsätzlich untersagt.

Die qualitative Spezialität verlangt, dass die im Haushaltsplan für einen bestimmten Zweck vorgesehenen Mittel nur für diese Aufgabe verwendet werden. Dieses Prinzip engt den Spielraum der Exekutive stark ein. Allerdings verbietet sich eine starre Anwendung vor allem bei den Ausgabenposten, deren Höhe nur schwer prognostizierbar ist. Um der Exekutive in solchen Fällen die notwendige Flexibilität zu ermöglichen, sind Verschiebungen innerhalb des Haushalts in gewissen Grenzen zulässig. Es muss jedoch angegeben werden, welche Titel einseitig

oder gegenseitig deckungsfähig sind, d.h. zwischen welchen Posten Umschichtungen erlaubt sind.

Laut quantitativer Spezialität dürfen Ausgaben nur in der geplanten Höhe vorgenommen werden. Während eine Überschreitung nicht zulässig ist, ist eine Unterschreitung hingegen erlaubt und sogar geboten, falls die Ausgaben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung widersprechen würden. Da die Prognose der Ausgaben stets Unsicherheiten unterliegt, muss für diejenigen Fälle vorgesorgt werden, in denen die vorgesehenen Mittel nicht ausreichen, um den gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Hier sind Nachtragshaushalte möglich. In besonderen Fällen, in denen die Regierung schnell handeln muss, können auch über- und außerplanmäßige Ausgaben zugelassen werden.

Die zeitliche Spezialität engt den Entscheidungsspielraum der Exekutive in zeitlicher Hinsicht ein. Da der Haushaltsplan für eine bestimmte Haushaltsperiode – meist ein Jahr (Grundsatz der Jährlichkeit) – gilt, dürfen die vorgesehenen Ausgaben nur in diesem Zeitraum getätigt werden. Die strikte Befolgung dieses Grundsatzes kann jedoch dazu führen, dass die Mittel unwirtschaftlich verwendet werden. Damit sind Ausnahmen erforderlich, insbesondere bei Ausgaben, die für Investitionen oder andere mehrjährige Aufgaben bestimmt sind. Sollen eingeplante Mittel auch in einer späteren Haushaltsperiode ausgegeben werden dürfen, muss in den Haushalt eine entsprechende Übertragungsklausel aufgenommen werden.

Frage 5: Inwiefern beeinträchtigt das Jährlichkeitsprinzip eine effiziente Mittelverwendung?

7. Grundsatz der Öffentlichkeit

Nach diesem Grundsatz muss sich jeder Bürger ein zutreffendes Bild vom staatlichen Finanzgebaren machen können. Dies wird zum einen durch die Öffentlichkeit der Haushaltsdebatten im Parlament gewährleistet, zum anderen durch die freie Berichterstattung der Medien. Haushaltsplan, Haushaltsgesetz und Haushaltsrechnung werden zudem veröffentlicht. Ausnahmen gelten für einzelne Ausgabenposten wie die Geheimdienste. Ihre Kontrolle obliegt allein dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes.

8. Erweiterung der Haushaltsgrundsätze

Diese klassischen Haushaltsgrundsätze sollen in erster Linie die Kontrolle der Exekutive ermöglichen und die Budgethoheit des Parlaments wahren (politische Funktion). Sie sind aus der Auseinandersetzung um das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments hervorgegangen und korrespondieren mit klassisch liberalen Vorstellungen, wonach der Staat lediglich Ordnungs-, nicht jedoch Gestaltungsaufgaben übernehmen soll. Damit bezwecken die Haushaltsgrundsätze auch die Begrenzung der Staatstätigkeit.

Heutzutage kommen dem Haushaltsplan und seiner Gestaltung jedoch weitergehende Bedeutung zu. So muss sich jeder Beschluss über Ausgaben und Einnahmen an den jeweils verfolgten wirtschaftspolitischen Zielen orientieren, womit die traditionellen Grundsätze im Hinblick auf eine rationale Finanzpolitik ergänzt und teilweise auch ersetzt werden müssen.

Dies lässt sich am Grundsatz der Spezialität veranschaulichen. Bei strenger Auslegung lässt er der Exekutive beim Haushaltsvollzug keinerlei Ermessensspielraum. Ein Haushalt kann jedoch nur dann seiner konjunkturpolitischen Zielsetzung gerecht werden, wenn der Exekutive bei konjunkturellen Schwankungen eine gewisse Freiheit zur antizyklischen Einnahmen- und Aus-

gabengestaltung eingeräumt wird. Bei der Haushaltsführung muss also ein Kompromiss zwischen mehreren Zielen gesucht werden. Das deutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sichert diese Flexibilität des Haushalts, ohne dass dadurch die grundsätzliche Budgethoheit des Parlaments angetastet wird.

Der Gesetzgeber hat den Forderungen nach einer stärkeren Rolle der Exekutive beim Haushaltsvollzug und nach mehr Flexibilität des Haushalts in zeitlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz Rechnung getragen, das 1998 in Kraft getreten ist. Wenn dadurch Ersparnisse erzielt werden können, kann den Dienststellen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln mehr Flexibilität eingeräumt werden. Das Gesetz weist mehrere Eckpunkte auf. Die Flexibilität der Haushaltswirtschaft wurde durch eine erweiterte Deckungsfähigkeit erhöht.

Das Jährlichkeitsprinzip wurde durch eine erweiterte Übertragbarkeit zielgerecht modifiziert. Um die Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen zu verstärken, wurde der Grundsatz der Gesamtdeckung gelockert. Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde im Haushaltsgrundsatzgesetz und für den Bund in der Bundeshaushaltsordnung verankert. Schließlich sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgesehen.

IV. Gliederung des öffentlichen Haushalts

Ohne eine sinnvolle Haushaltssystematik ist weder eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften möglich, noch lässt sich die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze kontrollieren. Bei der Gliederung des Haushalts unterscheidet man üblicherweise zwischen dem Ministerialprinzip und dem Funktionalprinzip. Nach dem Ministerialprinzip wird der öffentliche Haushalt in Verwaltungsbereiche (vor allem Ministerien) unterteilt, wobei bei den Einzelplänen eine weitergehende Aufgliederung der Einnahmen und Ausgaben erfolgt. Diese administrativ orientierte Haushaltsgliederung zeigt, wer für bestimmte Ausgaben gegenüber dem Parlament verantwortlich ist. Die vorgesehenen Ausgaben lassen sich jedoch nur dann wirtschaftspolitisch beurteilen, wenn der Haushalt auch funktional nach Aufgabenbereichen gegliedert wird.

Der Bundeshaushalt besteht aus Einzelplänen, die nach dem Ministerialprinzip abgegrenzt und in Kapitel und Titel unterteilt werden. In den Titeln sind Ausgaben und Einnahmen nach einem für Bund und Länder einheitlichen Gruppierungsplan gegliedert. Die Einzelpläne werden zum Gesamtplan zusammengefasst. In der Haushaltsübersicht werden die Ausgaben und Einnahmen zusammengestellt, in der Finanzierungsübersicht wird der Finanzierungssaldo (Defizit oder Überschuss) ermittelt und im Kreditfinanzierungsplan werden die Bruttoeinnahmen aus Krediten und die Tilgungsausgaben gegenübergestellt. Dem Haushaltsplan sind weiterhin bestimmte Anlagen beigefügt. Interessant ist hier vor allem die Funktionenübersicht, in der Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabenfeldern, d.h. nach dem Funktionalprinzip, gegliedert sind.

Literatur

Andel, N.: Finanzwissenschaft. 4. Aufl., Tübingen 1998.

Bundesministerium der Finanzen: Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin 2008.

Scherf, W.: Öffentliche Finanzen – Einführung in die Finanzwissenschaft. Stuttgart 2009.

Zimmermann, H./Henke, K.-D.: Finanzwissenschaft. 9. Aufl., München 2005.

Fragen und Antworten

Frage 1: Erläutern Sie die finanzwirtschaftliche Funktion des öffentlichen Haushalts.

Die finanzwirtschaftliche Funktion, auch Deckungsfunktion genannt, besteht darin, die Höhe der geplanten öffentlichen Ausgaben mit den voraussichtlich verfügbaren öffentlichen Einnahmen in Übereinstimmung zu bringen. Zu den Einnahmen rechnet auch die Kreditaufnahme. Ein materiell ausgeglichener Haushalt liegt vor, wenn die geplanten Ausgaben durch reguläre Einnahmen, vor allem durch Steuereinnahmen gedeckt sind. Ein gravierendes Planungsproblem resultiert daraus, dass der Staat seine Steuereinnahmen nur eingeschränkt prognostizieren kann, denn diese hängen in starkem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Frage 2: Inwiefern unterliegt der Bundeshaushalt einer Planung „von unten nach oben“?

Der Haushaltsplan wird vom Bundesfinanzministerium auf der Basis der Bedarfsanmeldungen der Ressorts aufgestellt, die ihrerseits Voranschläge von den nachgeordneten Dienststellen anfordern. Das Budget umfasst zunächst eine Summe von Einzelanforderungen, über die untergeordnete, politisch nicht verantwortliche Stellen befunden haben. Insofern liegt eine Planung „von unten nach oben“ vor, die eine ergebnisorientierte Steuerung der Ressourcen erschwert. Das Finanzministerium ist an die Voranschläge jedoch nicht gebunden, sondern kann im Rahmen der anschließenden Verhandlungen mit den Ressorts Plankorrekturen durchsetzen.

Frage 3: Welche Phasen charakterisieren den Haushaltskreislauf des Bundes?

Der Budgetkreislauf umfasst einen Zeitraum von ca. drei Jahren und ist unterteilt in (1) Aufstellung, (2) parlamentarische Beratung, (3) Vollzug und (4) Kontrolle der Haushaltsführung. Die Exekutive (Regierung und Verwaltung) stellt den Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans auf und führt den vom Parlament beschlossenen Haushalt aus. Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen. Der Bundestag berät den Haushaltsentwurf, beschließt den Haushalt und entlastet die Regierung aufgrund der vom Finanzministerium vorgelegten Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofs.

Frage 4: Erläutern Sie am Beispiel der Tabaksteuer den Sinn des Nonaffektationsprinzips.

Das Nonaffektationsprinzip besagt, dass öffentliche Einnahmen, insbesondere Steuern, keiner Zweckbindung unterliegen, sondern generell zur Deckung von Staatsausgaben zu Verfügung stehen. Für die Tabaksteuer wird häufig eine Zweckbindung zugunsten des Gesundheitswesens gefordert. Dies hätte aber den Nachteil, dass die Einnahmen auch dann für Gesundheitsausgaben verwendet werden müssen, wenn deren Priorität aktuell vergleichsweise geringer einzustufen ist als die anderer Staatsausgaben, z.B. im Bildungsbereich.