



Sachstand

Verschiedene Fragen zu Rechtsgrundlagen des Bundeshaushalts

Verschiedene Fragen zu Rechtsgrundlagen des Bundeshaushalts

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 011/18
Abschluss der Arbeit: 18. Januar 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zu Frage 1: Struktur des Haushaltsrechts des Bundes	4
2.	Zu Frage 2: Haushaltssystematik	6
3.	Zu Fragen 3 bis 5: Inhalt des Haushaltsgesetzes	7
4.	Zu Frage 6: Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben	7
5.	Zu Frage 7: Verabschiedung des Haushaltsgesetzes	8
6.	Zu Frage 8: Bewirtschaftungshinweise	8
7.	Zu Frage 9: Verhältnis des Haushaltsgesetzes zu anderen Gesetzen	8

Zu den gestellten Fragen wird wie folgt Stellung genommen:

1. Zu Frage 1: Struktur des Haushaltsrechts des Bundes

Das Haushaltsrecht des Bundes setzt sich aus verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen sowie aus zahlreichen Verwaltungsvorschriften zusammen.

Verfassungsrechtliche Grundlagen (Art. 109 - 115 GG)

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

- Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sowie Verpflichtung zur Ausrichtung der Haushaltswirtschaft auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Rahmen der Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft (Art. 109 GG);
- Pflicht der Bundesregierung zur Budgetinitiative und ausschließliche Kompetenz des Haushaltsgesetzgebers zur Feststellung des Haushaltsplanes (Art. 110 GG);
- Befugnis der Bundesregierung zur vorläufigen Haushaltsführung, wenn der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet ist (Art. 111 GG);
- Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen (BMF), über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsvollzug zuzustimmen (Art. 112 GG); Voraussetzung ist ein unvorhersehbares und unabweisbares Bedürfnis. Liegt es nicht vor, bedarf es der Vorlage eines Nachtragshaushaltsgesetzes (§ 33 BHO), es sei denn, die Mehrausgaben dienen der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen.
- Befugnis der Bundesregierung, einnahme- oder ausgabenwirksame Gesetze von ihrer Zustimmung abhängig zu machen (Art. 113 GG);
- Finanzkontrolle durch unabhängige Rechnungsprüfungsbehörde (Bundesrechnungshof) und Parlament (Art. 114 GG);
- gesetzliche Ermächtigung als Voraussetzung zur Aufnahme von Krediten und zur Übernahme von Gewährleistungen (Art. 115 GG); Kreditaufnahme ist nur zulässig, soweit ein Bundesgesetz dazu ermächtigt. Die Kreditobergrenze bildet die Strukturkomponente in Höhe von 0,35 vom Hundert des Bruttoinlandsprodukts, die um die konjunkturabhängige Komponente erhöht bzw. reduziert wird.

Gesetzliche Regelungen

Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

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

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Mit der Bundeshaushaltsordnung erfüllt der Bund seine Verpflichtungen aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz und trifft ergänzende Regelungen. Die Länder haben ihre Verpflichtungen durch Erlass der Landeshaushaltsordnungen erfüllt. Die Einteilung der Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung folgt dem Haushaltskreislauf: Aufstellung des Haushaltsplanes, Ausführung des Haushaltsplanes, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag.

Haushaltsgesetz (HG)

Das Haushaltsgesetz ist ein Zeitgesetz, d. h. es gilt nur für den Zeitraum, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Die Aufstellung, Beratung und Verabschiedung dieses Gesetzes ist ein den großen Teil eines Jahres bestimmender kontinuierlicher Prozess sowohl innerhalb der Regierung als auch innerhalb des Parlamentes.

Mit dem Haushaltsgesetz wird der Haushaltsplan (Anlage zum Haushaltsgesetz) festgestellt. Als Einspruchsgesetz ist das Haushaltsgesetz der Bundeshaushaltsordnung gleichwertig und kann einzelne Regelungen der Bundeshaushaltsordnung zeitlich begrenzt abändern. Vorschriften des zustimmungspflichtigen Haushaltsgrundsätzegesetzes kann es nicht abändern.

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan wird durch das Haushaltsgesetz vom Gesetzgeber festgestellt. Hierdurch erhält der Haushaltsplan Gesetzesqualität und bindet Regierung und Verwaltung.

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Er ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Verwaltung wird durch den Haushaltsplan ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Eine Verpflichtung der Verwaltung zur tatsächlichen Leistung der Ausgaben besteht nicht. Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten für oder gegen Dritte weder begründet noch aufgehoben. Er hat also keine Außenwirkung. Er wirkt lediglich im Verhältnis zwischen den Staatsorganen der Legislative und der Exekutive.

Haushaltsgesetz und Haushaltsplan bilden eine Einheit, nämlich den Haushalt.

Verwaltungsvorschriften

Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung und die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (Gruppierungsplan, Funktionenplan, Haushaltstechnische Richtlinien des

Bundes) ergänzen und konkretisieren das Haushaltsrecht des Bundes. Sie sind für die Verwaltung verbindlich.

2. Zu Frage 2: Haushaltssystematik

Eine sinnvolle Haushaltssystematik hat die Funktion, eine abgestimmte Finanzplanung und Haushaltswirtschaft der öffentlichen Gebietskörperschaften zu erleichtern, die Kontrolle der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze zu ermöglichen und den personellen und zeitlichen Aufwand im Zusammenhang mit der Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung in Grenzen zu halten.

Mindestanforderungen an die Haushaltssystematik sind in den §§ 10 und 11 HGrG sowie in den §§ 13 und 14 BHO aufgestellt.

Gesamtplan

Der Haushaltsplan besteht aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen.

Der Gesamtplan dient der Transparenz und der Vergleichbarkeit des Haushalts in finanzwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Sicht. Er besteht aus der Haushaltsübersicht (Summen der Einzelpläne), der Finanzierungsübersicht (Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen), dem Kreditfinanzierungsplan (Kreditaufnahme und Schuldentilgung) und einer Übersicht über die flexibilisierten Ausgaben (gegenseitige Deckungsfähigkeit).

Hinter dem Gesamtplan werden weitere Übersichten als Anlagen zum Haushaltsplan beigelegt: Gruppierungsübersicht, Funktionenübersicht, Haushaltsquerschnitt, Übersicht über den Haushalt durchlaufende Posten sowie eine Personalübersicht. Sie haben die Funktion, den Haushaltsplan statistisch zu erläutern.

Einzelpläne

Die Einzelpläne enthalten alle veranschlagten Haushaltseinnahmen und -ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen, Planstellen und Stellen einer obersten Bundesbehörde. Sie bestehen aus einem Inhaltsverzeichnis, einem Vorwort und verschiedenen Kapiteln. In diesen Kapiteln sind die maßgeblichen Haushaltstitel, die ihrerseits teilweise aus Gründen der Übersichtlichkeit in Titelgruppen zusammengefasst sind.

Für die Einzelpläne gilt das Ministerialprinzip, d.h. jedem Ressort ist ein Einzelplan zugewiesen. Für bestimmte Aufgabenbereiche wird das Realprinzip angewandt. So bilden die Bundesschuld und die allgemeine Finanzverwaltung (Steuereinnahmen) jeweils einen eigenen Einzelplan (Epl. 32 bzw. 60).

Kapitel

Ein Kapitel untergliedert einen Einzelplan nach Aufgabenbereichen bzw. Verwaltungsbehörden innerhalb eines Einzelplans.

Die Kapitel 1 – 10 des Einzelplans eines jeden Ressorts enthalten Mittelveranschlagungen für die verschiedenen Aufgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums. In Kapitel 11 werden zentral die Verwaltungseinnahmen und –ausgaben im Geschäftsbereich des Ministeriums veranschlagt. Das Kapitel 12 lautet Bundesministerium. Hierin sind die Einnahmen und Ausgaben, die unmittelbar das Ministerium betreffen, veranschlagt. Es folgen weitere Kapitel für nachgeordnete Behörden.

Titel

Die Titel stellen die unterste Stufe des Haushaltsplanes dar. Entsprechend dem Gruppierungsplan werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrem Zweck titelweise veranschlagt. Die gesetzliche Feststellung erstreckt sich auf das sog. Dispositiv. Dieses setzt sich zusammen aus: der Zweckbestimmung, dem Betrag für das Haushaltsjahr, den Verpflichtungsermächtigungen und den 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. Durch Zusammenfassung von Titeln zu einer Titelgruppe mit einer übergeordneten Zweckbestimmung wird die Übersicht über sachlich zusammenhängende Titel erleichtert.

3. Zu Fragen 3 bis 5: Inhalt des Haushaltsgesetzes

Neben der Feststellung des Haushaltsplanes enthält das Haushaltsgesetz besondere Vollmachten für die Regierung und besondere Rechtsvorschriften über die jährliche Haushalts- und Wirtschaftsführung. Enthalten muss das Haushaltsgesetz zwingend die Festlegung des Haushaltsvolumens, die Ermächtigung für den BMF zur Aufnahme von Krediten und zur Übernahme von Gewährleistungen sowie den Tag seines Inkrafttretens. Daneben kann das Haushaltsgesetz beinhalten: besondere Ermächtigungen zum Vollzug des Haushaltsplans, Außerkraftsetzungen haushaltsrechtlicher Vorschriften der BHO für die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes, allgemeine, zumeist für alle Ressorts der Bundesregierung geltende, Bewirtschaftungsregeln und Bestimmungen, die über die allgemeine Gültigkeitsdauer des Haushaltsgesetzes hinaus bis zur Verkündung des folgenden Haushaltsgesetzes weiter gelten sollen.¹

4. Zu Frage 6: Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben

Nach dem Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG) sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Die Ansätze für die Veranschlagung der Steuereinnahmen werden verbindlich für den Haushaltsgesetzgeber durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen vorgegeben. Der Arbeitskreis nimmt die Steuerschätzungen zweimal im Jahr

1 vgl. Haushaltsgesetz 2017 vom 20.12.2016, BGBl. I S. 3016.

vor (in der Regel im Mai und November). Der Haushaltsausschuss kann die von der Bundesregierung im Entwurf des Haushaltsplans eingestellten Schätzwerte auf der Basis der Steuerschätzung im November allenfalls aktualisieren.

Begrenzt ist der Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers auch auf der Ausgabenseite. Dies gilt für alle Ansätze, bei denen gesetzliche oder vertragliche Ansprüche zu erfüllen sind.

5. Zu Frage 7: Verabschiedung des Haushaltsgesetzes

Das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan bilden eine Einheit und werden gemeinsam verabschiedet (vgl. auch Ausführungen zu Frage 1).

6. Zu Frage 8: Bewirtschaftungshinweise

Regelungen zur Mittelbewirtschaftung können im Haushaltsgesetz getroffen werden, sofern sie alle Ressorts der Bundesregierung betreffen. Sind nur einzelne Ressorts betroffen, hat der Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit, verbindliche Erläuterungen und Haushaltsvermerke bei den einzelnen Titeln im Haushaltsplan auszubringen.

7. Zu Frage 9: Verhältnis des Haushaltsgesetzes zu anderen Gesetzen

Abweichungen bzw. Änderungen von dauergesetzlichen Vorschriften dürfen in das Haushaltsgesetz nur unter der Voraussetzung der Vereinbarkeit mit dem Bepackungsverbot des Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG aufgenommen werden. Nach dieser Vorschrift dürfen in das jährliche Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen ist. In zeitlicher Hinsicht besteht der Inhalt dieses Verbots darin, dass in das Haushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die über den Zeitraum hinaus wirken, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das sachliche Bepackungsverbot hat den Sinn, das Haushaltsgesetzgebungsverfahren von allen Bestimmungen freizuhalten, die nicht unmittelbar die zur Entscheidung anstehende Haushaltswirtschaft (Einnahmen und Ausgaben des Bundes) betreffen. Solche Bestimmungen können nämlich zu Auseinandersetzungen im parlamentarischen Haushaltsverfahren führen und dadurch die rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsgesetzes beeinträchtigen. Gleiches gilt für die Aufnahme von Vorschriften zur Änderung von Fachgesetzen (Steuergesetze, Geldleistungsgesetze etc.), die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Änderungen zustimmungspflichtiger Gesetze).

Änderungen von Fachgesetzen durch das Haushaltsgesetz haben in der Haushaltspraxis wegen der zeitlichen und sachlichen Grenzen des Bepackungsverbots kaum Bedeutung. Um den Bundeshaushalt nachhaltig zu konsolidieren, wurden in der Vergangenheit Haushaltsbegleit- bzw.

Haushaltssicherungsgesetze erlassen.² Unter dieser Bezeichnung sind Gesetze zu verstehen, die es in Gestalt eines Artikelgesetzes ermöglichen, in einem einzigen Gesetzgebungsverfahren eine Reihe fachgesetzlicher Änderungen (Kürzung von Leistungsansprüchen, Abbau von Subventionstatbeständen, Steuererhöhungen etc.) zu verabschieden. Anders als das Haushaltsgesetz bedürfen Haushaltsbegleitgesetze in der Regel der Zustimmung des Bundesrates, da sie üblicherweise die Änderung zustimmungspflichtiger Fachgesetze zum Inhalt haben.

Fachgesetze, die nach der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes erlassen werden, können sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken. Nach § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages hat der Haushaltsausschuss zu prüfen, ob Gesetzentwürfe mit finanziellen Auswirkungen mit dem laufenden und künftigen Haushalt vereinbar sind, und darüber an das Plenum des Deutschen Bundestages zu berichten.

2 vgl. z. B. Haushaltbegleitgesetz 2011 vom 09.12.2010, BGBl. I S. 1885.