



Sachstand

Haushaltsrechtliche Einordnung der Zweckbindung von Einnahmen und staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe

Haushaltsrechtliche Einordnung der Zweckbindung von Einnahmen und staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 062/21
Abschluss der Arbeit: 30. Juli 2021
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 anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Einordnung der Zweckbindung von Einnahmen (Frage 1)	4
3.	Die Zweckbindung von Einnahmen im Haushalt 2020 (Frage 2)	4
4.	Parlamentarische Befugnisse	6
4.1.	Bezüglich der Zweckbindung von Einnahmen (Frage 3)	6
4.2.	Bezüglich staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe (Frage 4)	7

1. Einleitung

Der vorliegende Auftrag zielt zunächst auf eine allgemeine Einordnung zweckgebundener Einnahmen ab. Zudem sind die Befugnisse des Parlaments, zunächst in Bezug auf die Zweckbindung von Einnahmen und außerdem bezüglich staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe, jeweils im Kontext des Haushaltsverfahrens, darzustellen.

2. Einordnung der Zweckbindung von Einnahmen (Frage 1)

Eine Bindung von Einnahmen für bestimmte Zwecke ist vor dem Hintergrund des Haushaltungsgrundsatzes der Gesamtdeckung grundsätzlich verboten. Dieser besagt, dass alle im Haushalt eingestellten Einnahmen zur Deckung aller vorgesehenen Ausgaben zur Verfügung stehen sollen.¹ Nach herrschender Meinung kommt dem jedoch kein Verfassungsrang zu.² Einfachgesetzlich ist der Gesamtdeckungsgrundsatz in § 7 Satz 1 Haushaltsgesetzes (HGrG) und § 8 Satz 1 Bundeshaushaltsgesetz (BHO) normiert.³ Nach § 7 Satz 2 HGrG und § 8 Satz 2 BHO darf eine Einnahme allerdings ausnahmsweise zweckgebunden sein, soweit dies **durch Gesetz vorgeschrieben** oder **im Haushaltspol zugelassen** worden ist.

Unterschieden werden muss die echte von der unechten Zweckbindung. Eine echte Zweckbindung ist gegeben, wenn eine **strikte Verwendungsbeschränkung von Einnahmen für einen bestimmten Ausgabezweck besteht**.⁴ Bei der unechten Zweckbindung handelt es sich hingegen um eine bloße Ermächtigung - durch sog. Verstärkungsvermerk - bei (Mehr-)Einnahmen zusätzliche Ausgabenbedürfnisse befriedigen zu können. Das heißt, dass die Einnahmen nicht strikt zweckgebunden sind. Sie können, aber müssen den Ausgabentitel nicht „verstärken“. Wird die Ermächtigung nicht in Anspruch genommen greift wieder der Gesamtdeckungsgrundsatz. Eine solche Wahlmöglichkeit ist bei der echten Zweckbindung nicht möglich.⁵

3. Die Zweckbindung von Einnahmen im Haushalt 2020 (Frage 2)

Eine zusammenfassende Übersicht über die im Bundeshaushalt veranschlagten zweckgebundenen Einnahmen besteht nicht. Im Folgenden wird am Beispiel des Haushalts 2020 der Umfang von zweckgebundenen Einnahmen im Vergleich zu den Gesamteinnahmen skizziert. Einige wichtige Quellen werden dargestellt.

Die Gesamteinnahmen des Bundes im Jahr 2020 beliefen sich auf 508.529.758.000 Euro.

1 *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG Art 110 Rn. 143.

2 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsgesetz, 52. EL 2020, Art. 110 Rn. 21; *Heun*, in: Dreier, 3. Auflage 2018, GG Art. 110 Rn. 17; *Siekmann*, in: Sachs, 9. Auflage 2021, GG Art. 110 Rn 47; *Gröpl*, in: Gröpl, 2. Auflage 2019, BHO § 8 Rn. 4.

3 *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG Art 110 Rn. 144.

4 *Gröpl*, in: Gröpl, 2. Auflage 2019, BHO § 8 Rn. 19.

5 *Hugo*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsgesetz, 59. EL 2014, BHO § 8 Rn. 16; *Knörzer*, in: Piduch, Bundeshaushaltsgesetz, 47. EL 2013, BHO § 8 Rn. 6; *Gröpl*, in: Gröpl, 2. Auflage 2019, BHO § 8 Rn. 26 ff.

Echte Zweckbindungen von Einnahmen durch Gesetz finden sich vor allem bei der Mineralöl- bzw. Energiesteuer. Die Energiesteuer⁶ hat im Haushalt 2020 zu Einnahmen in Höhe von 36.633.000.000 EUR geführt.⁷

Nach Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz und Art. 3 Verkehrsfinanzgesetz 1971 sind Teile des Aufkommens dieser Steuer für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Seit den 70er Jahren wird diese Zweckbindung jedoch regelmäßig durch Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz gelockert. Auch nach § 6 Absatz VIII des Haushaltsgesetz 2020 soll dieser Teil des Aufkommens der Mineralölsteuer auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke und nicht nur für das Straßenwesen verwendet werden. Folge davon (und weiterer Gesetzesänderungen in diesem Kontext) ist, dass sich die Anteile dieser Zweckbindung nicht mehr klar aus dem Gesetz ablesen lassen. Für das Haushaltsjahr 2011 wurde dieser zweckgebundene Anteil der Energiesteuer auf ca. 12,5 Milliarden Euro⁸ geschätzt.⁹

Nach § 213 Absatz 4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) wird ein weiterer Teil des Aufkommens der Energiesteuer (Ökosteuer) für Leistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung eingesetzt.¹⁰ Der zusätzliche Zuschuss des Bundes an die allgemeine Rentenversicherung belief sich im Haushalt 2020 auf 27.148.738.000 Euro, wovon wiederum ein Teil besagte Zweckbindung abdeckt.¹¹

Einen weiteren Teil des Energiesteueraufkommens erhalten nach § 5 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs die Länder für die Finanzierung des Personennahverkehrs.¹² Im Haushalt 2020 machte dies einen Betrag von 8.807.000.000 Euro aus.¹³

Eine weitere ins Gewicht fallende Zweckbindung im Energiebereich findet sich für den Haushalt 2021 bei den Einnahmen des Energie- und Klimafonds.¹⁴ Dieser Fonds stellt das zentrale Finanzierungselement für die Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 dar. Der Energie- und Klimafonds finanziert sich teilweise aus der CO₂-Bepreisung durch den nationalen Emissionshandel (Brennstoffemissionshandelsgesetz). Dessen Einnahmen von 7.413.000.000 Euro unterliegen einer in den Erläuterungen festgelegten Zweckbindung.

6 Titel 031 03 (sonstiges Aufkommen, ohne dass in den Titeln 031 02 und 031 04 erfasste Aufkommen).

7 https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/n2_epl60.pdf#page=4 [zuletzt abgerufen 05.07.2021] S. 4.

8 *Slomp*, Eberhard, Das Nonaffektionsprinzip im Haushaltrecht des Bundes, der Länder und der Gemeinden, 2013, S. 106.

9 *Hugo*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 59. EL 2014, BHO § 8 Rn. 6.

10 *Hugo*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 59. EL 2014, BHO § 8 Rn. 8.

11 https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/epl11.pdf [zuletzt abgerufen am 07.07.2021] S. 20.

12 *Hugo*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 59. EL 2014, BHO § 8 Rn. 9.

13 https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/n2_epl60.pdf#page=4 [zuletzt abgerufen 07.07.2021] S. 4.

14 https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf [zuletzt abgerufen 29.07.2021] S. 3074 – Kapitel 6002 (Anlage 3) Titel 132 03.

Echte Zweckbindungen von Einnahmen durch Haushaltsvermerk stellen sich ausschließlich als zweckgebundene Mittel Dritter dar. Dies können unter anderem Zuschüsse der Europäischen Union (EU), Spenden, Stiftungen, Erbschaften und Vermächtnisse sein. Diese Drittmittel finden sich vor allem in Gruppe 282 („Sonstige Zuschüsse aus dem Inland“) im Haushaltsplan.¹⁵ Jedoch ist eine Übersicht der Beträge nicht vorliegend und kann angesichts fehlender Auswertungsmöglichkeiten nicht beziffert werden.

4. Parlamentarische Befugnisse

4.1. Bezuglich der Zweckbindung von Einnahmen (Frage 3)

Zweckgebundene Einnahmen sind nur rechtmäßig, wenn sie durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen worden sind (§ 8 Satz 2 BHO). Bei beiden Varianten ist es mithin das Parlament, welches das Fachgesetz beschließt (Art. 77 Absatz 1 Satz 1 GG) oder - in seiner Funktion als Haushaltsgesetzgeber - den Haushaltsplan durch Haushaltsgesetz (Art. 110 Absatz 2 Satz 1 GG) feststellt.

Das Parlament kann zunächst im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens unbefristete zweckgebundene Einnahmen zulassen. Zu beachten ist, dass eine Zweckbindung durch (Fach-)Gesetz nach Nr. 1.1 Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsoordnung (VV-BHO) zu § 8 BHO nur vorliegt, wenn die Zweckbindung im Gesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist.¹⁶ Der § 17 Absatz 3 BHO normiert, dass zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben kenntlich zu machen sind. Sie müssen in den Erläuterungen zum entsprechenden Einnahme- und Ausgabettitel des Haushaltsplans gesondert aufgeführt werden (vgl. Nr. 1.1 VV-BHO). Dies dient der Haushaltstransparenz, ist allerdings – anders als beim Zweckbindungsvermerk – nur deklaratorisch und nicht konstitutiv.¹⁷

Zudem kann das Parlament zweckgebundene Einnahmen durch Vermerk im Haushaltsplan (konstitutiv) zulassen. Der Haushaltsplan wird nach § 1 Satz 1 BHO durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Die Zweckbindung beschränkt sich in zeitlicher Hinsicht auf die Gültigkeit des Haushaltsgesetzes und ist somit flexibler. Aber auch die Zweckbindungen durch Haushaltsvermerk müssen nach Nr. 5.5.2 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) unmissverständlich, in einem vorgegebenen Wortlaut, bei dem Einnahme- und Ausgabettitel vermerkt werden

15 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL 2013, BHO § 8 Rn. 4.

16 Gesetzlich geregelte Zweckbindungen sind in der Praxis selten (*von Lewinski/Burbat*, Bundeshaushaltsoordnung, 1. Aufl. 2013, § 8 Rn. 4). Das Parlament kann zudem im Haushaltsgesetz Lockerungen, Erweiterungen oder eine Aussetzung der fachgesetzlichen Zweckbindung vornehmen – so auch teilweise bei der Energiesteuer (*Hugo*, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, 79. EL 2014, BHO § 8 Rn. 4, 6.).

17 Gröpl, in: Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 8 Rn. 13.

(vgl. § 17 Absatz 3 BHO).¹⁸ Gegenstand solcher Zweckbindungen sind mit einer strikten, rechtsverbindlichen Verwendungsauffrage versehende Drittmittel¹⁹, wie beispielsweise Zuschüsse der Europäischen Union oder private Spenden, Erbschaften, Stiftungen und Vermächtnisse.²⁰

4.2. Bezuglich staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe (Frage 4)

Nach Art. 115 Absatz 1 Satz 1 GG bedürfen staatliche Kreditaufnahmen eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung durch Bundesgesetz. Nach § 18 Absatz 2 BHO und § 1 Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes (G 115) ist die Ermächtigung im Haushaltsgesetz zu erteilen und regelt, bis zu welcher Höhe das Bundesfinanzministerium Kredite aufnehmen darf. Damit legt zwar das Parlament die Höchstgrenze der Kreditaufnahme fest, hat sich dabei aber an verfassungsrechtliche Vorschriften zur Begrenzung der Kreditfinanzierung (Art. 109 Absatz 2 und 3, Art. 115 Absatz 2 GG) und die sog. Maastricht-Kriterien im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu halten.²¹ Die Ermächtigung des Parlaments ist mithin insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 115 Absatz 2 Satz 1 GG eingeschränkt. Dieser beinhaltet die Schuldenbremse und legt fest, dass Einnahmen und Ausgaben im Bundeshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind.²² Die Schuldenbremse ist nach Art. 115 Absatz 2 Satz 2 GG eingehalten, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.²³ Seit 2002 gibt es ein parlamentarisches Gremium, das sog. Bundesfinanzierungsgremium, welches sich aus Mitgliedern des Haushaltausschusses zusammensetzt. Dies kommt ständig mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundesrechnungshof zusammen und befasst sich unter anderem mit der Verschuldung des Bundes. Durch diese frühzeitige Beteiligung wird das Parlament als Haushaltsgesetzgeber involviert und kann zudem seine Kontrollfunktion umfassend ausüben.²⁴

Staatliche Kreditvergabe bzw. Finanzierungshilfe kann durch verschiedene Instrumente realisiert werden. Zunächst kann der Bund nach § 39 BHO Gewährleistungen (Bürgschaften, Garantien

18 Gröpl, in: Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 8 Rn. 4.

19 Das Verfahren für die Annahme von Drittmitteln richtet sich nach Nr. 1.3 VV-BHO zu § 8 BHO. Nachdem die zuständige oberste Bundesbehörde geprüft hat, ob die Verwendungsaufflage eines Drittmittels vom Bund erfüllt und das jeweilige Drittmittel angenommen werden kann, ist die Zweckbindung im Haushaltsplan zu vermerken (Gröpl, in: Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 8 Rn. 22).

20 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltrecht, 47. EL 2013, BHO § 8 Rn. 4.; Gröpl, in: Gröpl, 2. Aufl. 2019, BHO § 8 Rn. 20 f.; Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 59. EL 2014, BHO § 8 Rn. 14.

21 von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltssordnung, 1. Aufl. 2013, BHO § 18 Rn. 2.

22 Heun, in: Dreier, 3. Aufl. 2018, GG Art. 115 Rn. 22.

23 Ausnahmen ergeben sich aus Art. 115 Absatz 2, Satz 3 und 4 GG. Dazu Demir, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 70. EL 2019, BHO § 18 Rn. 34 und von Lewinski/Burbat, Bundeshaushaltssordnung, 1. Aufl. 2013, BHO § 18 Rn. 9 ff.

24 Demir, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltrecht, 70. EL 2019, BHO § 18 Rn. 21 ff.

oder sonstige Gewährleistungen)²⁵ übernehmen. Dies erfordert, entsprechend Art. 115 Absatz 1 GG, nach § 39 Absatz 1 BHO eine der Höhe nach bestimmte, parlamentarische Ermächtigung durch Bundesgesetz (Fach- oder Haushaltsgesetz), wenn dies zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen kann. Wenn die Gewährleistungsübernahme auf Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr beschränkt ist, bedarf es keiner gesetzlichen Ermächtigung und es genügt, dass im vom Parlament festgestellten Haushaltsplan Ausgaben für den betroffenen Zweck vorgesehen sind.²⁶ Bei sog. Kreditzusagen²⁷ nach § 39 Absatz 2 BHO ist abhängig davon, ob die Auszahlung des versprochenen Darlehens noch im laufenden Haushaltsjahr oder erst in späteren Haushaltsjahren erfolgen soll, entweder eine Ausgabe- oder eine Verpflichtungsermächtigung im vom Parlament festgestellten Haushaltsplan erforderlich. Einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf es jedoch nicht.²⁸ Außerdem können nach § 23, 44 BHO Geldleistungen als Zuwendungen²⁹ erteilt werden. Allerdings macht Nr. 3.1 VV-BHO zu § 23 BHO deutlich, dass, wenn möglich, eine Erreichung des mit der Förderung angestrebten Zwecks durch die Übernahme von Eventualverbindlichkeiten im Sinne von Gewährleistungen Vorrang hat. So soll eine unmittelbare Haushaltsbelastung nach Möglichkeit vermieden werden.³⁰ Auch für Zuwendungen müssen im Haushaltsplan je nach Fälligkeit Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt und parlamentarisch zumindest abgesegnet werden (vgl. Nr. 3 VV-BHO zu § 23 BHO). Staatliche Kreditvergabe bedarf mithin - anders als Kreditaufnahme - grundsätzlich keiner gesetzlichen Ermächtigung.³¹

25 Definitionen und weitere Voraussetzungen in der VV-BHO zu § 39 BHO.

26 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL 2013, BHO § 39 Rn. 2.

27 Definition in Nr. 6 VV-BHO zu § 39 BHO.

28 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL 2013, BHO § 39 Rn. 1.

29 Definition in Nr. 1.1 VV-BHO zu § 23 BHO.

30 *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. EL 2013, BHO § 39 Rn. 1.

31 Kube, in: Maunz/Dürig, 93. EL 2020, GG Art. 115 Rn. 66.