



Sachstand

Zum Haushaltsverfahren auf Bundesebene

Zum Haushaltsverfahren auf Bundesebene

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 089/22
Abschluss der Arbeit: 15.11.2022
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.	Teil 1 Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen	6
1.1.	Welche Rechtsvorschriften regeln das Verfahren zur Aufstellung und Genehmigung des Staatshaushalts? Wenn möglich, fügen Sie bitte die relevanten Rechtsvorschriften bei.	6
1.2.	Bitte geben Sie in der nachstehenden Tabelle die Fristen und Hauptinstrumente für das Haushaltsverfahren an (diese oder ähnliche)	7
1.3.	Welchen Anwendungsbereich hat das Staatshaushaltsgesetz? Enthält es Vorgaben und Ziele (in Bezug auf den Haushalt oder andere Bereiche)?	8
1.4.	Sieht das Gesetz eine vorherige Erörterung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt vor, bevor das Dokument dem Parlament vorgelegt wird?	9
1.5.	In welche Kategorie fallen die formellen Befugnisse des Parlaments zur Änderung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt? Bitte wählen Sie eine Option.	9
1.6.	Sieht das Haushaltsgesetz eine Verschuldungsobergrenze vor?	10
1.7.	Sieht das Haushaltsgesetz Eventualverbindlichkeiten vor?	10
2.	Teil 2 Mehrjährige Perspektive der öffentlichen Ausgaben	11
2.1.	Gibt es im Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland ein mittelfristiges Ausgabenplanungsinstrument? Wenn ja, beschreiben Sie es bitte kurz und erläutern Sie Folgendes:	11
2.1.1.	Die einschlägigen Rechtsvorschriften (wenn möglich mit einem Link);	11
2.1.2.	Die abgedeckten Phasen/Zeiträume;	11
2.1.3.	Die Elemente, auf denen die Finanzplanung basiert;	11
2.1.4.	Ob die Einhaltung ihrer Limits überwacht wird oder nicht;	12
2.1.5.	Die vorlegende Stelle;	12
2.2.	Sieht das Gesetz die Überschreitung verbindlicher Grenzen des Mehrjahresrahmens (oder Ähnliches) vor oder erlaubt es das?	12
2.3.	Bitte geben Sie den buchhalterischen Ansatz für mehrjährige Ausgabenobergrenzen an (Barbasis, periodengerechte Basis, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung oder andere). Gibt es einen Zusammenhang zwischen diesen Grenzen und den im mittelfristigen Programmplanungsdokument der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen enthaltenen Ausgabenaggregaten?	12
2.4.	Wie detailliert sind die Ausgabenobergrenzen?	13
3.	Teil 3 Gesetzgebungsverfahren zum Staatshaushalt	14
3.1.	Bitte beschreiben Sie kurz das parlamentarische Verfahren für die Diskussion und Abstimmung über den Staatshaushalt	14
3.1.1.	Dem Parlament vorzulegende Dokumente	14
3.1.2.	Erste Lesung im Bundestag	14

3.1.3.	Beratung im Haushaltsausschuss	15
3.1.4.	Zweite Lesung im Deutschen Bundestag	15
3.1.5.	Dritte Lesung im Bundestag	16
3.2.	Wie ist der Gesetzentwurf zum Staatshaushalt aufgebaut?	16
3.3.	Welche Informationen liegen dem Gesetzentwurf zum Staatshaushalt bei?	17
3.4.	Findet die Prüfung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt im Plenum und/oder in den für die betreffende Angelegenheit zuständigen ständigen parlamentarischen Ausschüssen statt?	17
3.5.	Kann der Gesetzentwurf zum Staatshaushalt „politische Maßnahmen“ enthalten?	17
3.6.	Erlaubt der gesetzliche Rahmen die Einbeziehung von Bestimmungen ohne finanziellen Bezug sowie Bestimmungen mit zeitlich nicht begrenzter Tragweite? Falls ja, geben Sie bitte die Rechtsgrundlage an.	18
3.7.	Welche Angelegenheiten unterliegen der Abstimmung über die allgemeinen Grundsätze? Bitte geben Sie neben jeder der folgenden Antworten Ja oder Nein an.	18
3.8.	Wie hoch ist die Aufgliederung in den Rechnungsunterlagen?	19
3.8.1.	Einzelpläne	19
3.8.2.	Kapitel	20
3.8.3.	Titel	20
3.9.	Bitte beschreiben Sie das Abstimmungsverfahren im Detail und geben Sie dabei die Aufschlüsselungsebene der Abstimmung an	20
3.9.1.	Abstimmungsverfahren im Haushaltsausschuss	20
3.9.2.	Abstimmungsverfahren im Bundestagsplenum	21
3.10.	Debatte und Abstimmung über Änderungsanträge	21
3.10.1.	Innerhalb welcher Frist können Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf gestellt werden?	21
3.10.2.	Können in Änderungsanträgen neue Themen vorgeschlagen werden oder können diese nur den Inhalt des Haushaltsentwurfs ändern?	21
3.10.3.	Ist es möglich, Vorschläge für die Ersetzung früher eingereichter Änderungsvorschläge einzureichen?	21
3.10.4.	Wie lange müssen Abgeordnete Änderungsvorschläge prüfen?	21
3.10.5.	Gibt es eine Begrenzung für die Anzahl der Änderungsanträge, die eingereicht werden können	21
3.11.	Wie viele Änderungsanträge wurden in den letzten drei jährlichen Haushaltsverfahren eingereicht? Geben Sie nach Möglichkeit auch die Anzahl der angenommenen Änderungsanträge an.	22
4.	Teil 4 Technischer Input zum Haushaltsverfahren	22
4.1.	Gibt es ein parlamentarisches Haushaltsamt oder eine Abteilung mit gleichwertigen Kompetenzen? Welche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten hat sie in Bezug auf das Haushaltsverfahren? Bitte geben Sie einen Link zum rechtlichen Rahmen an.	22
4.2.	Erfordert der nationale Rechtsrahmen eine Begründung:	22
4.2.1.	der im Staatshaushaltsgesetz enthaltenen politischen Maßnahmen?	22

4.2.2.	der Entwürfe zur Änderung des Staatshaushaltsgesetzes (etwa hinsichtlich der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen)?	23
4.3.	Welche Frist gilt im Rahmen des Haushaltsverfahrens um Beiträge einzureichen? Und wie viel Zeit haben die Abgeordneten für deren Analyse?	23
4.4.	Wie werden die Auswirkungen der Änderungsentwürfe zum Jahreshaushaltsgesetz auf die im Parlament abgestimmten Rechnungsabschlüsse eingeschätzt?	23
4.5.	In Fällen, in denen das Parlament Änderungen am jährlichen Haushaltsentwurf der Regierung mit finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Finanzen vornehmen kann:	23
4.5.1.	Ist die Bewertung der Auswirkungen solcher Änderungen gesetzlich vorgeschrieben? Wenn ja, geben Sie bitte die verantwortliche Stelle an.	23
4.5.2.	Wird eine Folgenabschätzung dieser Änderung durchgeführt, sofern dies nicht gesetzlich vorgesehen ist? Wenn ja von welchen Einrichtungen?	23
4.5.3.	Sind sich die Abgeordneten der finanziellen Auswirkungen von Änderungsanträgen bewusst, bevor sie darüber abstimmen?	23
4.5.4.	Ist den Abgeordneten vor der Verabschiedung der endgültigen Fassung des Haushaltsgesetzes der neue Haushaltsvoranschlag (Einnahmen, Ausgaben, Saldo und Schulden) bekannt?	24
4.5.5.	Ist die Regierung gesetzlich verpflichtet, die Quantifizierung der Auswirkungen auf den Haushalt, die sich aus der endgültigen Genehmigung durch das Parlament ergibt, öffentlich vorzulegen? Wenn ja, wann?	24
4.5.6.	Legt die Regierung die Ausgabenprognosen und Einnahmenprognosen offen, die sich aus jeder der vom Parlament eingebrachten Änderungen ergeben?	24
4.6.	Verlangt das Haushaltsrahmengesetz die Durchführung von Ex-post-Bewertungen, das heißt Bewertungen nach der Umsetzung von Maßnahmen, die sich aus dem Staatshaushalt und den genehmigten Änderungsentwürfen ergeben? Wenn ja, schränken die Evaluationsergebnisse den Budgetvorschlag für das Folgejahr in irgendeiner Weise ein?	24
4.7.	Wurden in letzter Zeit Fragen oder Anregungen zum Haushaltsrahmengesetz oder zum Haushaltsverfahren vorgebracht, insbesondere zu Abstimmung über Änderungsanträge?	25
4.8.	Wenn möglich, fügen Sie bitte einen Link zum neuesten Staatshaushaltsgesetz bei.	25

1. Teil 1 Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

1.1. Welche Rechtsvorschriften regeln das Verfahren zur Aufstellung und Genehmigung des Staatshaushalts? Wenn möglich, fügen Sie bitte die relevanten Rechtsvorschriften bei.

Das Haushaltsrecht setzt sich in Deutschland aus verschiedenen Quellen zusammen, die einer Rechtsquellenhierarchie unterliegen.¹ An der Spitze stehen die Regelungen des Europarechts zur Begrenzung des öffentlichen Defizits und des Schuldenstands (Art. 126 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union², Stabilitäts- und Wachstumspakt³, Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion⁴).

Darunter angesiedelt sind die verfassungsrechtlichen Vorschriften in den Art. 109 bis 115, 143d Grundgesetz (GG).⁵ Auf Art. 109 Abs. 4 GG stützt sich das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)⁶, welches für Bund und Länder verbindlich geltende Regelungen für die Ausgestaltung des einfachgesetzlichen Haushaltsrechts trifft.

Auf einfachgesetzlicher Ebene bestehen die Haushaltsordnungen des Bundes (BHO)⁷ und der Länder (LHO), die jeweils durch entsprechende Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden.

Im Rahmen des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens sind ferner die Vorschriften der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)⁸ zu beachten.

1 Vgl. hierzu und im Folgenden: Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 7 Rn. 23.

2 Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

3 Abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42012A0302(01)) (Verordnung Nr. 1466/97), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1175> (Verordnung Nr. 1175/2011), zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

4 Abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:42012A0302(01)), zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

5 Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

6 Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/>, zuletzt angerufen am 9. November 2022.

7 Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/>, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

8 Abrufbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/btgo_1980/, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

1.2. Bitte geben Sie in der nachstehenden Tabelle die Fristen und Hauptinstrumente für das Haushaltsverfahren an (diese oder ähnliche)

	Haushaltsgesetz(-entwurf) und Haushaltsplan(-entwurf)	Mittelfristige Finanzplanung	Stabilitätsprogramm
Zuleitung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat	Vor Beginn des Haushaltsjahres, in der Regel spätestens in der ersten Sitzungswoche des Deutschen Bundestages nach dem 1. September (§ 30 BHO)	Zuleitung an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans (§ 31 BHO)	Nein
Stellungnahme des Bundesrates	Innerhalb von sechs Wochen (Art. 110 Abs. 3 GG) ⁹	Nein	Nein
Beratung im Bundestag in drei Lesungen	Erste Lesung (Beratung) nach Zuleitung an den Deutschen Bundestag, zweite Lesung frühestens sechs Wochen nach Zuleitung, es sei denn, die Stellungnahme des Bundesrates geht vor Ablauf der in Artikel 110 Abs. 3 GG vorgesehenen Frist ein (§ 95 Abs. 2 GOBT)	Nein	Nein
Beschluss durch den Bundestag	Ja	Nein	Nein
Nachtragshaushalt	Einbringung gemäß § 33 Satz 2 BHO bis zum Ende des Haushaltsjahres	Nein	Nein

⁹ Bei Änderungsvorlagen (das heißt im Falle von Ergänzungsvorlagen zum Haushaltsentwurf sowie Nachtragsvorlagen zum Haushaltsgesetz) beträgt die Stellungnahmefrist des Bundesrates nur drei Wochen, vgl. Art. 110 Abs. 3, Halbsatz 2 GG.

Das Haushaltsverfahren lässt sich in die Haushaltsaufstellung (durch die Exekutive) und die Haushaltsfeststellung (durch die Legislative) unterteilen.

Das Budgetinitiativrecht liegt allein bei der Bundesregierung. Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs richtet sich nach den §§ 27 bis 30 BHO. Die Voranschläge sind durch das jeweilige Ressort dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu übersenden (§ 27 Abs. 1 Satz 1 BHO). Das BMF prüft die Voranschläge und stellt den Entwurf des Haushaltsplans auf. Der Entwurf des Haushaltsgesetzes wird mit dem Entwurf des Haushaltsplans von der Bundesregierung beschlossen (§ 29 Abs. 1 BHO). Danach verlässt der Regierungsentwurf die Exekutive und gelangt auf die legislative Ebene.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes ist mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor Beginn des Haushaltsjahres dem Bundesrat zuzuleiten und beim Deutschen Bundestag einzubringen, in der Regel spätestens in der ersten Sitzungswoche des Bundestages nach dem 1. September (§ 30 BHO). Das BMF hat zu dem Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans einen Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft auch im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erstatten (§ 31 BHO). Dieser Finanzbericht umfasst auch die mittelfristige Finanzplanung.¹⁰

Die parlamentarische Beratung des Haushaltsentwurfs wird unter 3.1. näher erläutert.

1.3. Welchen Anwendungsbereich hat das Staatshaushaltsgesetz? Enthält es Vorgaben und Ziele (in Bezug auf den Haushalt oder andere Bereiche)?

Der Bundestag stellt mit dem Haushaltsgesetz den Haushaltsplan fest, in welchen alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen sind (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG). In sachlicher und zeitlicher Hinsicht wird der Inhalt des Haushaltsgesetzes dadurch beschränkt, dass es nur Vorschriften enthalten darf, „die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird.“ (Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG)¹¹ Gemäß § 3 Abs. 1 BHO ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Hierdurch werden jedoch Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 BHO). Damit wird klargestellt, dass den Vorschlägen des Haushaltsplans reine Binnenwirkung innerhalb der Verwaltung zukommt, Ansprüche einzelner Bürgerinnen und Bürger hierdurch also nicht begründet werden.¹²

Der Haushaltsgesetzgeber trifft durch die Festlegung des Zwecks und der Höhe der Ausgaben eine grundlegende Entscheidung über die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben und die dafür

10 Vgl. hierzu noch unter 2.

11 Nach dem Jährlichkeitsprinzip, welches sich auf Bundesebene durchgesetzt hat, beträgt der Zeitraum, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird, ein Jahr.

12 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 3 BHO, Rn. 27.

bereitgestellten Mittel. Die Verteilung der Haushaltsmittel spiegelt somit „das politische Programm der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung in Zahlen wieder“.¹³

- 1.4. Sieht das Gesetz eine vorherige Erörterung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt vor, bevor das Dokument dem Parlament vorgelegt wird?

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung finden auf der Grundlage der Haushaltsvoranschläge regierungsinterne Haushaltsgespräche zwischen dem BMF und den einzelnen Ressorts statt.¹⁴ Das BMF kann die Voranschläge nach Benehmen mit den beteiligten Stellen ändern (§ 28 Abs. 1 Satz 2 BHO). Anschließend beschließt das Kabinett den Regierungsentwurf des Haushalts sowie den Finanzplan. Dieser Regierungsentwurf wird gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet und beim Bundestag eingebracht (Art. 110 Abs. 3 Satz 1 GG). Vor der ersten Lesung im Deutschen Bundestag findet keine gesonderte Erörterung des Regierungsentwurfs mehr statt. Vor der zweiten Lesung wird der Entwurf noch im Haushaltsausschuss beraten.¹⁵

- 1.5. In welche Kategorie fallen die formellen Befugnisse des Parlaments zur Änderung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt? Bitte wählen Sie eine Option.

1 – Das Parlament kann alle Änderungen vornehmen, die die Einnahmen und Ausgaben erhöhen oder verringern	
2 – Das Parlament kann keine Änderungen vornehmen; es kann die Regierungsvorlage nur in ihrer Gesamtheit billigen oder ablehnen	
3 – Das Parlament kann nur Änderungen vornehmen, die den von der Regierung vorgeschlagenen Gesamthaussaldo nicht verändern	
4 – Das Parlament kann nur Änderungen vornehmen, die zu einer Verringerung der Ausgaben oder Einnahmen führen; es kann keine politischen Maßnahmen vorschlagen, die Ausgaben oder Einnahmen schaffen	
5 – Das Parlament kann allen Vorschlägen zustimmen, die nicht zu einer Erhöhung der Ausgaben oder einer Verringerung der Einnahmen führen (es kann die Ausgaben verringern oder die Einnahmen erhöhen)	

13 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 2 BHO, Rn. 5 mit Verweis auf: Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 79, 311 (329): „Regierungsprogramm in Gesetzesform“.

14 Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2021, Art. 110 GG, Rn. 73.

15 Vgl. hierzu noch unter 3.1.3.

6 – Andere Situationen (bitte erläutern) Der Haushaltsgesetzgeber kann Haushaltsansätze im Regierungsentwurf kürzen oder streichen. Für eine Erhöhung oder Ergänzung von Ansätzen durch den Haushaltsgesetzgeber ist dagegen nach Art. 113 Abs. 1 Satz 1 GG die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich. ¹⁶	X
---	---

1.6. Sieht das Haushaltsgesetz eine Verschuldungsobergrenze vor?

Ja. Gemäß § 18 Abs. 2 BHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das BMF Kredite aufnehmen darf. Hinsichtlich der zulässigen Höhe der Verschuldung ist Art. 115 Abs. 2 GG zu beachten. Dieser bestimmt den Sätzen 1 bis 3 Folgendes:

„Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“¹⁷

Satz 4 trifft weitere Regelungen zur Einrichtung eines Kontrollkontos sowie zur Rückführung von Belastungen. Näheres zu den genannten Regelungen (unter anderem das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme) bestimmt ein Bundesgesetz. Einnahmen aus Krediten zur Deckung von Ausgaben dürfen nur bis zur Höhe der zulässigen Kreditaufnahme in den Haushaltsplan eingestellt werden (§ 18 Abs. 1 BHO).

1.7. Sieht das Haushaltsgesetz Eventualverbindlichkeiten vor?

Ja. Art. 115 Abs. 1 GG sieht für die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, eine der Höhe nach bestimmte oder bestimmbare Ermächtigung durch Bundesgesetz vor. Das Haushaltsgesetz¹⁸

16 So die herrschende Meinung, vgl. etwa Strauß, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2021, Art. 110 GG, Rn. 78; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 110, Rn. 11, 83, 174; Nebel, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 49. EL Februar 2015, Art. 113 GG, Rn. 9. Anderer Auffassung: Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 113, Rn. 7.

17 Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG sieht auf Grundlage eines Bundestagsbeschlusses Abweichungsmöglichkeiten „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ vor.

18 Vgl. etwa § 3 des Gesetzes über die Feststellung des Bundshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 19. Juni 2022, abrufbar unter: <https://bundshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH%202022%20gesamt.pdf>, zuletzt abgerufen am 09. November 2022.

enthält regelmäßig eine entsprechende Ermächtigung der Exekutive.¹⁹ Darüber hinaus können jedoch auch andere Bundesgesetze zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten ermächtigen.²⁰

2. Teil 2 Mehrjährige Perspektive der öffentlichen Ausgaben

2.1. Gibt es im Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland ein mittelfristiges Ausgabenplanungsinstrument? Wenn ja, beschreiben Sie es bitte kurz und erläutern Sie Folgendes:

2.1.1. Die einschlägigen Rechtsvorschriften (wenn möglich mit einem Link);

Art. 109 Abs. 4 GG²¹ ermächtigt zur Regelung von gemeinsam geltenden Grundsätzen für eine mehrjährige Finanzplanung. Diese ist in den §§ 50ff. HGrG²² sowie den § 9 Abs. 1 und § 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)²³ einfachgesetzlich geregelt. Durch diese sollen Mängel der einjährigen Haushaltsplanung ausgeglichen und eine längerfristige Budgetplanung ermöglicht werden.²⁴

2.1.2. Die abgedeckten Phasen/Zeiträume;

Die mittelfristige Finanzplanung umfasst gemäß § 50 Abs. 1 HGrG, §9 Abs. 1 Satz 1 StabG einen Zeitraum von fünf Jahren. Gemäß § 50 Abs. 2 HGrG ist das erste Planungsjahr das laufende Haushaltsjahr. In diesem Zeitraum befindet sich der folgende Haushaltsplan bereits in der Phase der Aufstellung. Der darüber hinausgehende Prognosezeitraum der Finanzplanung umfasst daher lediglich drei Jahre.²⁵

2.1.3. Die Elemente, auf denen die Finanzplanung basiert;

Der Finanzplan wird wie die Haushaltsplanung von den einzelnen Bundesministerien aufgestellt, die für ihren Geschäftsbereich mehrjährige Investitionsprogramme aufstellen und mit den sonstigen Bedarfsschätzungen an das BMF übersenden (§ 10 Abs. 1 StabG). Ausgangspunkt auf

19 Kloepper, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 57.

20 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. EL Juli 2012, Art. 115, Rn. 12.

21 [Art 109 GG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](http://gesetze-im-internet.de/art109_gg)

22 [§ 50 HGrG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](http://gesetze-im-internet.de/s50_hgrg)

23 [§ 9 StabG - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](http://gesetze-im-internet.de/s9_stabg)

24 Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 50, Rn. 2.

25 Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 50, Rn. 3.

der Ausgabenseite sind die Fixkosten und die gesetzlichen Leistungsverpflichtungen einschließlich ihrer politisch möglichen Veränderungen, auf der Einnahmeseite spielt die (mittelfristige) Steuerschätzung eine wichtige Rolle.²⁶

2.1.4. Ob die Einhaltung ihrer Limits überwacht wird oder nicht;

Die Gesetzgebungsorgane sind bei der Haushaltsberatung nicht an die Zahlen, Berechnungen und sonstigen Aussagen des Finanzplans gebunden.²⁷ Der Finanzplan soll vielmehr Aufgaben- und Finanzplanung verbinden, hat aber darüber hinaus keine rechtliche Verbindlichkeit.²⁸ Ihr kommt jedoch eine aufgabengestaltende und Prioritäten ordnende Funktion zu.²⁹ Führen die nachfolgenden Haushaltsberatungen zu Veränderungen des Finanzplans, wird dieser nicht korrigiert.³⁰

2.1.5. Die vorliegende Stelle;

Gemäß § 9 Abs. 2 StabG wird der mittelfristige Finanzplan für den Bund vom BMF erstellt, von der Bundesregierung beschlossen und dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt.

2.2. Sieht das Gesetz die Überschreitung verbindlicher Grenzen des Mehrjahresrahmens (oder Ähnliches) vor oder erlaubt es das?

Der Finanzplan wird zwar von der Regierung beschlossen und dem Parlament vorgelegt, er muss aber nicht von ihm gebilligt werden (§ 9 Abs. 2, § 14 StabG) – insofern ist er nicht vollzugsverbindlich.³¹ Eine strikte Bindungswirkung ist damit nicht angeordnet, Abweichungen von den Bestimmungen der Finanzplanung müssen jedoch durch ausreichende Erläuterungen gerechtfertigt werden.³²

2.3. Bitte geben Sie den buchhalterischen Ansatz für mehrjährige Ausgabengrenzen an (Barbasis, periodengerechte Basis, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung oder andere). Gibt es einen Zusammenhang zwischen diesen Grenzen und den im mittelfristigen Programmplanungsdokument der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen enthaltenen Ausgabenaggregaten?

26 Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 50, Rn. 11.

27 Bur, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, 67. EL § 50 HGrG Rn. 5.

28 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 8 Rn. 235.

29 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 109 Rdnr. 31 f.; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.), GG, 12. Aufl. 2011, Art. 109 Rdnr. 79.

30 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, nach § 31 Rn. 7.

31 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 8 Rn. 235.

32 Wernsmann, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Anhang zu § 31, Rn. 7.

Wie bereits ausgeführt, gibt die mittelfristige Finanzplanung keine rechtlich bindenden Ausgabengrenzen vor. Diese werden erst durch den parlamentarisch beschlossenen Haushalt festgelegt.³³ Die mittelfristige Finanzplanung basiert (wie der Haushaltsplan) auf dem System der Kameralistik.³⁴ Dabei handelt es sich um eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, welche die Geldbewegungen des jeweiligen Haushaltsjahres erfasst.³⁵ Grundlage dieses Buchführungssystems sind die kassenmäßigen Vorgänge³⁶ (kassenbasierte Buchung). Der Buchungszeitpunkt ist daher der Zeitpunkt der Zahlung. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Zahlungsorientierung der Kameralistik zwar den Vorteil der Klarheit und Einfachheit habe, andererseits aber der Verbrauch von Ressourcen nicht in jedem Fall periodengerecht abgebildet werde.³⁷

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Transaktionen dagegen periodengerecht zugeordnet. Nach dem europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010, Ziffer 1.101) erfolgt die Buchung „zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird beziehungsweise zu dem Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden.“³⁸

Ausgangspunkt der mittelfristigen Finanzplanung ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.³⁹ Die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind daher auch für die mittelfristige Finanzplanung unentbehrlich.⁴⁰

2.4. Wie detailliert sind die Ausgabenobergrenzen?

Die Anforderungen an den Inhalt des Finanzplans ergeben sich im Wesentlichen aus § 9 Abs. 2 Satz 1 StabG. Danach sind dort Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen. Zudem sind gemäß § 50 Abs. 4 HGrG die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen. Wie bereits ausgeführt, folgen daraus jedoch keine verbindlichen „Ausgabenobergrenzen“.

33 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 97. EL Januar 2022, Art. 109, Rn. 266.

34 Waldhoff/Otter, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2021, Staatshaushalt, Ziffer II. 4.

35 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 104a GG, Rn. 8.

36 Mölls, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2019, Kameralistik, Ziffer 1.

37 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 604.

38 Heil/Leidel, Statistisches Bundesamt, WISTA 6/2018, 85, 93.

39 Von Lewinski/Burdat, Haushaltsgrundsätzegesetz, 1. Auflage 2013, § 50, Rn. 10.

40 Horvath, von Weizäcker, in: Gabler Wirtschaftslexikon, abrufbar unter: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung-vgr-47916>, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

3. Teil 3 Gesetzgebungsverfahren zum Staatshaushalt

A) Debatte über die allgemeinen Grundsätze des Staatshaushalts

3.1. Bitte beschreiben Sie kurz das parlamentarische Verfahren für die Diskussion und Abstimmung über den Staatshaushalt

3.1.1. Dem Parlament vorzulegende Dokumente

Den gesetzgebenden Organen – dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat – werden durch die Bundesregierung der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes sowie der mittelfristige Finanzplan zugeleitet.⁴¹ Damit geht die Sachherrschaft über den Haushaltsentwurf von der Bundesregierung auf das Parlament und die Länderkammer über.

3.1.2. Erste Lesung im Bundestag

Der Haushaltsentwurf wird – wie jeder Gesetzentwurf – dreimal im Plenum des Deutschen Bundestages beraten. Die erste Lesung (Beratung) findet in der Regel Anfang September statt. Sie wird nach herkömmlicher Übung mit der Einbringungsrede des Bundesministers der Finanzen eröffnet.⁴² Darauf folgt vor dem Hintergrund des Haushaltsentwurfs eine allgemeine Aussprache (sog. „Generaldebatte“) über die gesamte Regierungspolitik.⁴³ Danach und an den folgenden Sitzungstagen werden die Einzelpläne der verschiedenen Ressorts beraten.⁴⁴

Am Ende der ersten Lesung im Plenum wird der Haushaltsentwurf **dem Haushaltsausschuss zur federführenden Beratung** überwiesen (§ 95 Satz 2 GOBT).

41 Zum parlamentarischen Haushaltsverfahren vgl. auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Das Haushaltsrecht und das parlamentarische Haushaltsverfahren der Bundesrepublik Deutschland“, WD 4 - 3000 -015/18, <https://www.bundestag.de/resource/blob/538876/b93639e094265d183edf173be2424a67/WD-4-015-18-pdf-data.pdf>, Ziffer 4., zuletzt abgerufen am 4. Oktober 2022.

42 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 36, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 9. November 2022; Leibinger/Müller/Züll, Öffentliche Finanzwirtschaft, 15. Auflage 2021, Rn. 513.

43 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73.

44 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 36, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

3.1.3. Beratung im Haushaltsausschuss

Der Haushaltsausschuss befasst sich in der Regel von Ende September bis Mitte November in einer Vielzahl von Sitzungsterminen mit dem Haushaltsentwurf. Der Haushaltsausschuss ist ein ständiger Ausschuss des Deutschen Bundestages. Seine Zusammensetzung entspricht dem Stärkeverhältnis der Fraktionen im Parlament. Die Beratungen des Ausschusses werden durch sog. **Berichterstatter** vorbereitet. Diese beraten den Regierungsentwurf des jeweiligen Einzelplans in Berichterstattergesprächen. Die Änderungswünsche der Berichterstatter (Berichterstattervorschläge) bilden die Grundlage für die Beratungen des Haushaltsausschusses.⁴⁵

In der Sitzung des Haushaltsausschusses selbst ist durch die Vorarbeit der Berichterstatter und der Fraktionsarbeitsgruppen in aller Regel eine vergleichsweise zügige Beratung möglich. Der Vorsitzende ruft die Einzelpläne seitenweise auf. Zunächst die Berichterstatter, anschließend aber auch jedes Mitglied des Ausschusses haben die Möglichkeit, jeden Titel anzusprechen, sowie Fragen und Anträge zu stellen, auch wenn sie in den Berichterstattervorschlägen nicht enthalten sind. In der Regel entzündeten sich die Erörterungen zumeist an kontroversen Berichterstattervorschlägen und Anträgen. Übereinstimmende Berichterstattervorschläge oder Titel, die wie im Regierungsentwurf belassen werden sollen, werden ansonsten ohne Diskussion akzeptiert.

Zu einer Erörterung im Haushaltsausschuss kommt es nur dann, wenn die Berichterstatter über einzelne Punkte kein Einvernehmen erzielen konnten oder eine Frage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung im Haushaltsschuss behandelt werden soll. Das BMF erstellt die Beschlussunterlagen, in denen alle zurückgestellten Punkte sowie weitere aus BMF-Sicht noch zu entscheidenden Fragen zusammengefasst sind (sog. Bereinigungsvorlagen). Punkte, die bei der Beratung der Einzelpläne im Haushaltsausschuss nicht abschließend behandelt wurden, stellt der Ausschuss bis zu seiner letzten Sitzung zum Haushalt, der sog. **Bereinigungssitzung**, zurück.

Der Haushaltsausschuss schließt seine Einzelplanberatungen mit der Beschlussfassung zum Haushaltsgesetz ab. Seine Beschlussempfehlungen zum Haushaltsgesetz und zu den Einzelplänen sowie der Bericht über die Beratungen bilden die **Grundlage der weiteren Beratungen (zweite und dritte Lesung) und der Beschlussfassung** im Plenum des Deutschen Bundestages.

3.1.4. Zweite Lesung im Deutschen Bundestag

Gegenstand der zweiten Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages ist die **Beratung der Einzelpläne**, die sich traditionell über eine Sitzungswoche erstreckt. Hier können (unabhängig von

45 BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 36 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 9. November 2022; Leibinger/Müller/Züll, Öffentliche Finanzwirtschaft, 15. Auflage 2021, S. 173.

den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses) noch Änderungsanträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan eingebracht werden.⁴⁶ Am Ende der Beratung wird über jeden Einzelplan getrennt abgestimmt.⁴⁷

3.1.5. Dritte Lesung im Bundestag

Das Ergebnis der Abstimmung der zweiten Lesung bildet die Grundlage für die dritte Lesung.⁴⁸

In der dritten Lesung müssen Änderungsanträge von einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein. Sie dürfen sich nur auf diejenigen Bestimmungen beziehen, zu denen in der zweiten Lesung Änderungen beschlossen wurden (§ 85 Abs. 1 GOBT).⁴⁹

Nach Erledigung aller Änderungsanträge und Entschließungsanträge wird über den Haushaltsentwurf insgesamt abgestimmt.⁵⁰

3.2. Wie ist der Gesetzentwurf zum Staatshaushalt aufgebaut?

Der Gesetzesentwurf zum Haushaltsgesetz besteht aus den Entwürfen zum Haushaltsgesetz sowie zum Haushaltsplan, welcher gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird.

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes enthält neben der Feststellung des Haushaltsplans weitere Punkte, die nach dem Grundgesetz einer gesetzlichen Regelung bedürfen. Hierbei handelt es sich um Kredit- und Gewährleistungsermächtigungen, allgemeine Bewirtschaftungsregelungen sowie gegebenenfalls Abweichungen von dauergesetzlichen Vorschriften.⁵¹

Im Anhang zum Entwurf des Haushaltsgesetzes befindet sich der Entwurf des Haushaltsplans. Dieser besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan (§ 13 Abs. 1 BHO). Die Einzelpläne

46 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73.

47 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73; BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 37, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

48 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73.

49 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 73.

50 BMF, Das System der öffentlichen Haushalte, Stand: August 2015, S. 37, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

51 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL Mai 2020, Art. 110 GG, Rn. 9.

enthalten die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die einzelnen Bundesministerien, unterteilt in Kapitel und Titel. Daneben kommt auch eine Zuordnung von Einzelplänen zu bestimmten Querschnittsfunktionen in Betracht.⁵² Der Gesamtplan enthält eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne (Haushaltsübersicht), eine Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme, eine Berechnung des Finanzierungssaldos (Finanzierungsübersicht) sowie eine Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben (Kreditfinanzierungsplan), vgl. § 13 Abs. 4 BHO.

Zudem werden dem Entwurf des Haushaltsplans Übersichten zu informatorischen Zwecken beigefügt.⁵³ Es handelt sich um eine Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht), in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht) sowie in einer Zusammenfassung der beiden genannten Übersichten (Haushaltsquerschnitt). Zudem werden Übersichten über durchlaufende Posten und Personalstellen von Beamten und Angestellten beigefügt (§ 14 BHO).

3.3. Welche Informationen liegen dem Gesetzentwurf zum Staatshaushalt bei?

Gemäß § 30 BHO ist dem Entwurf des Haushaltsgesetzes der Entwurf des Haushaltsplans beizufügen (zu den einzelnen Bestandteilen des Entwurfs des Haushaltsplans vgl. die vorstehenden Ausführungen unter 3.2.). Nach § 31 BHO wird zudem der Finanzbericht des BMF (einschließlich der mittelfristigen Finanzplanung) an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat übermittelt.

3.4. Findet die Prüfung des Gesetzentwurfs zum Staatshaushalt im Plenum und/oder in den für die betreffende Angelegenheit zuständigen ständigen parlamentarischen Ausschüssen statt?

Die eigentliche fachliche Arbeit findet ganz überwiegend im Haushaltsausschuss statt.⁵⁴ Zur Arbeit des Haushaltsausschusses wird auf die Ausführungen unter 3.1.3. verwiesen.

3.5. Kann der Gesetzentwurf zum Staatshaushalt „politische Maßnahmen“ enthalten?

Wie bereits ausgeführt, spiegelt die Verteilung der Haushaltsmittel „das politische Programm der von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung in Zahlen wieder“.⁵⁵ In dem Entwurf zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kommen somit auch politische Entscheidungen zum Ausdruck.

52 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 110, Rn. 32.

53 Häußer, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 14 BHO, Rn. 1.

54 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 1. Auf. 2014, A. Rn. 621.

55 Gröpl, in: Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 2 BHO, Rn. 5 mit Verweis auf: Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 79, 311 (329): „Regierungsprogramm in Gesetzesform“, vgl. hierzu bereits unter 1.3.

Eine wichtige Grenze ergibt sich allerdings aus Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (sog. Bepackungsverbot).

Zudem ist die Funktion des Haushaltsplans zu beachten. Gemäß § 3 Abs. 1 BHO ermächtigt der Haushaltsplan die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Hierdurch werden jedoch Ansprüche oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben (§ 3 Abs. 2 BHO). Damit wird klargestellt, dass den Veranschlagungen des Haushaltsplans reine Binnenwirkung innerhalb der Verwaltung zukommt, Ansprüche einzelner Bürgerinnen und Bürger hierdurch also nicht begründet werden.⁵⁶

3.6. Erlaubt der gesetzliche Rahmen die Einbeziehung von Bestimmungen ohne finanziellen Bezug sowie Bestimmungen mit zeitlich nicht begrenzter Tragweite? Falls ja, geben Sie bitte die Rechtsgrundlage an.

Nein. Nicht-finanzielle Bestimmungen und Bestimmungen mit zeitlich nicht begrenzter Tragweite würden gegen den bereits unter 3.5. beschriebenen Grundsatz verstoßen, nach dem in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (vgl. Art. 110 Abs. 4 Satz 1 GG, sog. Bepackungsverbot).

3.7. Welche Angelegenheiten unterliegen der Abstimmung über die allgemeinen Grundsätze? Bitte geben Sie neben jeder der folgenden Antworten Ja oder Nein an.

Eine Abstimmung über „allgemeine Grundsätze“ ist im Haushaltsverfahren der Bundesrepublik Deutschland nicht vorgesehen. Die Frage wird daher dahingehend ausgelegt, dass in der nachstehenden Tabelle angegeben werden soll, über welche Maßnahmen der Deutsche Bundestag im Rahmen des parlamentarischen Haushaltsverfahrens Beschluss zu fassen hat. Dies ist bei allen Maßnahmen der Fall, die Bestandteil des Haushaltsgesetzes und/oder des damit beschlossenen Haushaltsplans sind.

a) Bewilligte Ausgabenermächtigungen	Ja
b) Grenzen der Verschuldung	Ja
c) Begrenzung der Zahlung von Transfers außerhalb des öffentlichen Sektors, die unter den zur Abstimmung stehenden Haushaltsvorschlag fallen ⁵⁷	Ja

⁵⁶ Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 3 BHO, Rn. 27, vgl. hierzu bereits unter 1.3.

⁵⁷ Im parlamentarischen Haushaltsverfahren wird über die für einen bestimmten Zweck im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben entschieden. Die Höhe der im Haushaltsplan für diesen Zweck veranschlagten Mittel bildet zugleich die Obergrenze für die hierfür insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

d) Begrenzung der Übernahme von Eventualverbindlichkeiten (Kreditbürgschaften, Entschädigungen für Vertragsverletzungen, Entschädigungen für Neuverhandlungen laufender Verträge usw.)	Ja
e) Änderung der Steuersätze	Nein
f) Gestaltung von politischen Maßnahmen mit Auswirkungen auf die künftigen öffentlichen Finanzen ⁵⁸	Nein
g) Konzeption politischer Maßnahmen ohne vorhersehbare Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	Nein
h) Konzeption politischer Maßnahmen ohne vorhersehbare Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen	Nein
i) Gestaltung sektoraler politischer Maßnahmen in einem anderen Bereich der Governance	Nein
j) Änderungen von Gesetzen	Nein
k) Andere Angelegenheiten (bitte angeben) Der Deutsche Bundestag beschließt über das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan. Er entscheidet daher über alle darin enthaltenen Bestandteile (diese werden unter 3.2. und 3.3. erörtert.)	Ja

3.8. Wie hoch ist die Aufgliederung in den Rechnungsunterlagen⁵⁹?

Der Haushaltsplan besteht aus dem Gesamtplan und den Einzelplänen. Die Einzelpläne sind in Kapitel und Titel untergliedert.

3.8.1. 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 enthalten, die ihrerseits teilweise aus Gründen der Übersichtlichkeit in Titelgruppen zusammengefasst sind. Für die Einzelpläne gilt das Ministerialprinzip, das heißt 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.

58 Im parlamentarischen Haushaltsverfahren wird nicht über die Gestaltung der politischen Maßnahmen selbst entschieden, sondern nur über die Ausgaben, die hierfür im Haushaltsplan zu veranschlagen sind. Von den hierfür veranschlagten Ausgaben lässt sich nicht ohne Weiteres auf die konkrete Ausgestaltung der politischen Maßnahme schließen.

59 Anhand der Musterantwort, die auf das „Staatshaushaltsgesetz“ sowie die darin enthaltenen Einnahme- und Ausgabeermächtigungen Bezug nimmt, wird vorliegend davon ausgegangen, dass in der Fragestellung die Aufgliederung des Haushaltsplanes gemeint ist, welcher mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird.

3.8.2. Kapitel

Ein Kapitel untergliedert einen Einzelplan nach Verwaltungsbehörden beziehungsweise Aufgabenbereichen innerhalb eines Einzelplans. Die Kapitel 1 bis 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 (wie etwa Gebäudkosten und Personalaufwand), veranschlagt. Es folgen weitere Kapitel für nachgeordnete Behörden.

3.8.3. Titel

Die Titel stellen die unterste Stufe des Haushaltsplans dar. Entsprechend dem Gruppierungsplan werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach ihrem Zweck titelweise veranschlagt. Die gesetzliche Feststellung 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 Funktionenkenzahl zugeordnet. Durch Zusammenfassung von Titeln zu einer Titelgruppe mit einer übergeordneten Zweckbestimmung wird die Übersicht über sachlich zusammenhängende Titel erleichtert.

B) Debatte über die Einzelheiten des Staatshaushalts

3.9. Bitte beschreiben Sie das Abstimmungsverfahren im Detail und geben Sie dabei die Aufschlüsselungsebene der Abstimmung an

3.9.1. Abstimmungsverfahren im Haushaltsausschuss

Im Haushaltsausschuss wird über jeden Einzelplan, untergliedert in mehrere Sitzungen, getrennt abgestimmt. Innerhalb dieser Einzelpläne wird über die jeweils dort vorgebrachten Änderungsanträge zu den einzelnen Titeln einzeln abgestimmt. In der abschließenden Bereinigungssitzung werden die in den vorhergehenden Sitzungen offen gebliebenen Punkte und Anträge abschließend beraten und abgestimmt. Nach dieser Bereinigung wird der veränderte und beschlussreife Entwurf dann dem Parlament zur Beschlussfassung zugeleitet.⁶⁰

60 Vgl. hierzu bereits unter 3.1.

3.9.2. Abstimmungsverfahren im Bundestagsplenium

Im Rahmen der zweiten Lesung erfolgt eine Abstimmung über jeden Einzelplan.⁶¹ Die Beschlüsse der zweiten bilden die Grundlage der dritten Lesung (§ 83 Abs. 2 GOBT). Nach Schluss der dritten Lesung im Bundestag wird über den Gesetzesentwurf im Gesamten abgestimmt (§ 86 Satz 1 GOBT).

3.10. Debatte und Abstimmung über Änderungsanträge

3.10.1. Innerhalb welcher Frist können Änderungsanträge zum Haushaltsentwurf gestellt werden?

Änderungsanträge können im Haushaltsausschuss und im Plenum des Deutschen Bundestages gestellt werden, solange die Beratung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen, noch nicht abgeschlossen ist. Das gilt insbesondere für die zweite Beratung im Plenum des Deutschen Bundestages (§ 82 Abs. 1 GOBT).

3.10.2. Können in Änderungsanträgen neue Themen vorgeschlagen werden oder können diese nur den Inhalt des Haushaltsentwurfs ändern?

Ein Änderungsantrag kann auch die Ergänzung des Haushaltsentwurfs vorsehen. Sofern damit eine Erhöhung von Ausgaben verbunden ist (wie etwa bei einem Antrag auf Ausweisung eines neuen Ausgabetitels) ist hierfür jedoch nach herrschender Meinung gemäß Art. 113 Abs. 1 Satz 1 GG die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.⁶²

3.10.3. Ist es möglich, Vorschläge für die Ersetzung früher eingereicherter Änderungsvorschläge einzureichen?

Ja.

3.10.4. Wie lange müssen Abgeordnete Änderungsvorschläge prüfen?

Die Abgeordneten haben so lange Zeit, wie die Beratung des Gegenstandes, auf den sie sich beziehen, noch nicht abgeschlossen ist.

3.10.5. Gibt es eine Begrenzung für die Anzahl der Änderungsanträge, die eingereicht werden können

Nein.

61 Leibinger/Müller/Züll, Öffentliche Finanzwirtschaft, 15. Auflage 2021, S. 173 f.

62 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 110, Rn. 83.

3.11. Wie viele Änderungsanträge wurden in den letzten drei jährlichen Haushaltsverfahren eingereicht? Geben Sie nach Möglichkeit auch die Anzahl der angenommenen Änderungsanträge an.

Änderungsanträge⁶³	Haushalt 2020	Haushalt 2021	Haushalt 2022
Gesamtzahl im Haushaltsausschuss (davon angenommen)	1870 (501)	1890 (493)	1152 (421)
Gesamtzahl in der zweiten Lesung (davon angenommen)	21 (0)	13 (0)	13 (0)
Gesamtzahl in der dritten Lesung (davon angenommen)	51 (0)	33 (0)	9 (0)

4. Teil 4 Technischer Input zum Haushaltsverfahren

4.1. Gibt es ein parlamentarisches Haushaltsamt oder eine Abteilung mit gleichwertigen Kompetenzen? Welche Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten hat sie in Bezug auf das Haushaltsverfahren? Bitte geben Sie einen Link zum rechtlichen Rahmen an.

Ein parlamentarisches Haushaltsamt besteht im Deutschen Bundestag nicht.

Informationen (auch bezüglich des Haushaltsverfahrens) können die Abgeordneten jedoch zum einen über die Bundesregierung (etwa durch sog. Kleine und Große Anfragen) erlangen.

Zudem können die Abgeordneten bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages Recherchen, Analysen und Gutachten beauftragen, die sie bei der Ausübung ihres Mandats unterstützen. Diese können sich auf haushaltsrechtliche Fragen beziehen oder Sachfragen zu den Haushaltsstellen betreffen.

Schließlich steht dem Haushaltsausschuss ein Mitarbeiterstab (Sekretariat) zur Verfügung, der die administrative, organisatorische und fachliche Betreuung der Ausschussarbeit übernimmt.

4.2. Erfordert der nationale Rechtsrahmen eine Begründung:

4.2.1. der im Staatshaushaltsgesetz enthaltenen politischen Maßnahmen?

Nein.

4.2.2. der Entwürfe zur Änderung des Staatshaushaltsgesetzes (etwa hinsichtlich der wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen)?

Nein. Gemäß § 82 Abs. 1 Satz 2 GOBT und § 85 Abs. 1 Satz 1 GOBT ist eine Begründung eines Änderungsantrags optional.

4.3. Welche Frist gilt im Rahmen des Haushaltsverfahrens um Beiträge einzureichen? Und wie viel Zeit haben die Abgeordneten für deren Analyse?

Grundsätzlich können Beiträge bis zur Verabschiedung des Haushalts in dritter Lesung eingereicht und von den Abgeordneten analysiert werden.

4.4. Wie werden die Auswirkungen der Änderungsentwürfe zum Jahreshaushaltsgesetz auf die im Parlament abgestimmten Rechnungsabschlüsse eingeschätzt?

Es findet keine gesonderte Bewertung der Änderungsanträge zum Haushaltsgesetz statt. Die Vorschläge der Berichterstatter und auch die anderen Änderungsanträge im Haushaltsausschuss weisen jedoch die betragsmäßige Wirkung aus (vgl. hierzu auch nachfolgend unter 4.5.1.).

Sofern ein Änderungsantrag angenommen wird, kommt das Haushaltsgesetz in der geänderten Form zustande. Davon zu unterscheiden ist die Entlastung der Bundesregierung nach Abschluss des Haushaltsjahres (vgl. hierzu noch unter 4.6.).

4.5. In Fällen, in denen das Parlament Änderungen am jährlichen Haushaltsentwurf der Regierung mit finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Finanzen vornehmen kann:

4.5.1. Ist die Bewertung der Auswirkungen solcher Änderungen gesetzlich vorgeschrieben? Wenn ja, geben Sie bitte die verantwortliche Stelle an.

Nein. Im Falle von Änderungen einzelner Titel ergeben sich die finanziellen Auswirkungen einer solchen Änderung allerdings in der Regel bereits aus dem Änderungsantrag selbst, da jeder Titel (neben der Titelnummer, Funktion und Zweckbestimmung) auch den Ansatz für Einnahmen beziehungsweise Ausgaben enthält.

4.5.2. Wird eine Folgenabschätzung dieser Änderung durchgeführt, sofern dies nicht gesetzlich vorgesehen ist? Wenn ja von welchen Einrichtungen?

Im Haushaltsgesetz erfolgt keine Folgenabschätzung. Eine Folgenabschätzung ist aber für Gesetze außerhalb des Haushalts vorgesehen.

4.5.3. Sind sich die Abgeordneten der finanziellen Auswirkungen von Änderungsanträgen bewusst, bevor sie darüber abstimmen?

Ja (vgl. hierzu unter 4.5.1.).

- 4.5.4. Ist den Abgeordneten vor der Verabschiedung der endgültigen Fassung des Haushaltsgesetzes der neue Haushaltsvoranschlag (Einnahmen, Ausgaben, Saldo und Schulden) bekannt?

Ja. Die beschlossenen Änderungen werden zusammengestellt und an die Abgeordneten verteilt (vgl. § 83 Abs. 1 und § 86 Satz 3 GOBT).

- 4.5.5. Ist die Regierung gesetzlich verpflichtet, die Quantifizierung der Auswirkungen auf den Haushalt, die sich aus der endgültigen Genehmigung durch das Parlament ergibt, öffentlich vorzulegen? Wenn ja, wann?

Eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, die finanziellen Auswirkungen der im Haushaltsverfahren beschlossenen Änderungen auf den Haushalt zu veröffentlichen, besteht nicht. Die finanziellen Wirkungen der Parlamentsberatungen ergeben sich aber aus dem Vergleich des Haushaltsentwurfs mit dem Plenumsbeschluss.

Das Haushaltsgesetz im Bundesgesetzblatt verkündet (Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG). Mit dem Haushaltsgesetz wird nur der Gesamtplan, nicht jedoch die Einzelpläne verkündet (§ 1 Satz 2 BHO). Allerdings wird der gesamte Bundeshaushalt (einschließlich der Einzelpläne) regelmäßig im Internet veröffentlicht.⁶⁴ Die finanziellen Auswirkungen der im Haushaltsverfahren beschlossenen Änderungen werden dort indes nicht ausgewiesen.

- 4.5.6. Legt die Regierung die Ausgabenprognosen und Einnahmenprognosen offen, die sich aus jeder der vom Parlament eingebrachten Änderungen ergeben?

Nein (vgl. vorstehende Ausführungen unter 4.5.5.).

- 4.6. Verlangt das Haushaltsrahmengesetz die Durchführung von Ex-post-Bewertungen, das heißt Bewertungen nach der Umsetzung von Maßnahmen, die sich aus dem Staatshaushalt und den genehmigten Änderungsentwürfen ergeben? Wenn ja, schränken die Evaluationsergebnisse den Budgetvorschlag für das Folgejahr in irgendeiner Weise ein?

Gemäß Art. 114 Abs. 1 GG hat der Bundesminister 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. Das verfassungsrechtliche Haushaltsrecht unterwirft den Haushaltsvollzug damit einer Finanz- und Rechnungskontrolle. Dabei soll eine parlamentarische Kontrolle der Regierung beim Haushaltsvollzug sichergestellt werden. Eine objektive, unabhängige und rechtliche relevante Überprüfung findet nicht statt, sondern in erster Linie eine politische Kontrolle.⁶⁵

64 Vgl. BMF, Bundeshaushalt, Dokumente zum Download, abrufbar unter: <https://bundshaushalt.de/DE/Download-Portal/download-portal.html>, zuletzt abgerufen am 9. November 2022.

65 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 15 Rn. 4.

Die fachliche Prüfung der Rechnung sowie der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erfolgt dagegen gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG durch den Bundesrechnungshof.⁶⁶ Die Schlussfolgerungen des Rechnungshofes sind nicht rechtsverbindlich, sondern haben lediglich eine Informations- und Beratungsfunktion gegenüber der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat. Die Entscheidung, ob und inwieweit Kontrollergebnisse des Rechnungshofes tatsächlich umgesetzt werden, treffen allein Parlament und Exekutive.⁶⁷

Die Entlastung durch Bundestag und Bundesrat nach Art. 114 Abs. 1 GG stellt den formalen Abschluss der parlamentarischen Haushaltskontrolle dar. Sofern die Entlastung nicht erteilt wird, hat dies allerdings lediglich eine politische Wirkung, rechtliche Folgen ergeben sich hieraus nicht.⁶⁸ Aus der in Art. 114 GG vorgesehen Kontrolle ergeben sich somit keine unmittelbaren Einschränkungen für kommende Haushalte.

4.7. Wurden in letzter Zeit Fragen oder Anregungen zum Haushaltsrahmengesetz oder zum Haushaltsverfahren vorgebracht, insbesondere zu Abstimmung über Änderungsanträge?

Nein.

4.8. Wenn möglich, fügen Sie bitte einen Link zum neuesten Staatshaushaltsgesetz bei.

Haushaltsgesetz 2022:

https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/BHH_2022_gesamt.pdf

66 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, § 7, Rn. 613.

67 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 15 Rn. 45.

68 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 1. Aufl. 2014, § 15 Rn. 59, 63.