

SAUERLAND · MENZEL (Hrsg.)



Vorschriftensammlung Öffentliche Finanzwirtschaft

mit einer Einführung für Studium und Praxis

3. Auflage

Vorschriftensammlung Öffentliche Finanzwirtschaft

mit einer Einführung
für Studium und Praxis

herausgegeben von

Professor Dr. iur. Thomas Sauerland, Dipl.-Kfm.
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

und

Regierungsdirektor Kai Menzel
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

3., aktualisierte und überarbeitete, Auflage 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07737-9

© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen
ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die
Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich
dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag unter-
sagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.
Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU)
2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an:
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2,
70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © skd – stock.adobe.com

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Richard Boorberg
Verlag GmbH & Co KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart | Druck und Bindung:
Plump Druck & Medien GmbH, Rolandsecker Weg 33, 53619 Rheinbreitbach
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Einführung

A. Volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft

Im Jahr 2023 leistete der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland, d. h. Bund, Länder und Kommunen, Ausgaben in Höhe von 1.284,1 Mrd. Euro und erzielte Einnahmen in Höhe von 1.193,4 Mrd. Euro. Das entspricht einer Staatsquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) von 48,6 Prozent (Quelle: BMF-Monatsbericht Februar 2025). Die Zahlen verdeutlichen die enorme grundsätzliche Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die deutsche Volkswirtschaft. Die Ausgaben des Bundes beliefen sich dabei auf 457,1 Mrd. Euro. Im Jahr 2025 wird der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nochmals wachsen, da die Ausgaben zur Wiederherstellung der Kriegstüchtigkeit der Bundeswehr voraussichtlich erheblich steigen werden und sich gleichzeitig die Wirtschaftsleistung rückläufig entwickeln wird.

Nach dem Finanzwissenschaftler Richard A. Musgrave (1910–2007) kommen dem Staat die Aufgaben der Allokation meritokratischer Güter, Distributionskorrektur des Einkommens und konjunkturellen Stabilisierung zu. Die Aufgaben kann er zwar nicht ausschließlich, aber zu großen Teilen mithilfe finanzpolitischer Instrumente erfüllen.

Bei der Allokationspolitik sollen Produktionsfaktoren effizient und zur Herstellung von Gütern verwendet werden, die den Wünschen der Konsumenten entsprechen. In Fällen von Marktversagen kann es erforderlich werden, dass der Staat z. B. öffentliche Güter wie innere und äußere Sicherheit bereitstellt. Dafür werden entsprechende Ausgabemittel benötigt.

Bei der Distributionspolitik geht es um Verteilungsfragen, wie etwa die Bereitstellung einer sozialen Mindestsicherung oder Einkommensumverteilung durch eine progressive Einkommensteuer. Die Sozialausgaben einschließlich der Ausgaben der Sozialversicherungen machen in Deutschland den weitaus größten Teil der Staatsausgaben aus.

Stabilisierungspolitik wird definiert als die Summe der Maßnahmen zur Erreichung eines makroökonomischen Gleichgewichts. In diesem Sinne ist auch die Anforderung in Art. 109 Abs. 2 GG zu verstehen, nach der Bund und Länder „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung“ tragen sollen. Das Erreichen dieses Gleichgewichts kann gemessen werden anhand der vier in § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) genannten Ziele:

- Hoher Beschäftigungsstand,
- Preisniveaustabilität,
- stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum sowie
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

In einer Wirtschaftskrise kann der Staat u. a. durch eine Erhöhung seiner Ausgaben oder durch zusätzliche Bürgschaften für Unternehmenskredite versuchen, die Erreichung der vier Ziele positiv zu beeinflussen. Eine Wirtschaftskrise geht per Definition mit negativem Wirtschaftswachstum ein-

her. Entfallen die zusätzlichen Staatsausgaben die gewünschten Multiplikatoreffekte, wird der Wirtschaftseinbruch abgeschwächt oder sogar ganz verhindert.

In der Folge einer schrumpfenden Wirtschaftsleistung werden normalerweise auch weniger Arbeitskräfte benötigt, sodass das Ziel eines hohen Beschäftigungsstands gefährdet würde. Durch eine Steigerung des Wirtschaftswachstums können zusätzliche Staatsausgaben den Anstieg der Arbeitslosigkeit indirekt dämpfen. Möglich sind auch unmittelbar beschäftigungssichernde Maßnahmen wie das Kurzarbeitergeld.

Die Hauptverantwortung für die Preisniveaustabilität liegt bei der Zentralbank mit ihren geldpolitischen Befugnissen. Durch eine Erhöhung der Leitzinsen und eine Verknappung des Geldangebotes kann die Zentralbank inflationäre Tendenzen bekämpfen. Kommt es in einer Wirtschaftskrise jedoch zu einem Preisverfall, wird das Ziel der Preisniveaustabilität „von unten“ verfehlt. Eine Deflation kann sich schnell verfestigen und die Ziele Wachstum und Beschäftigung in einer Art „Negativspirale“ noch weiter gefährden. In einer solchen Situation sind die Möglichkeiten der Zentralbank, die Geldmenge und das Preisniveau zu erhöhen, beschränkt. Denn bei ungünstig eingeschätzter Rückzahlungswahrscheinlichkeit werden die Geschäftsbanken nur wenige Kredite vergeben und die Unternehmen bei schlechten Absatzerwartungen nur wenige Kredite nachfragen. In diesem Fall könnte eine zusätzliche staatliche Nachfrage auch ein Absinken des Preisniveaus bremsen und damit möglicherweise eine Deflationsspirale verhindern.

Nach (allerdings höchst umstrittener) Auffassung einiger Ökonomen haben sich schuldenfinanzierte staatliche Ausgabensteigerungen in der sog. Finanzkrise 2008/09 bewährt. Auch vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen der Politik zu sehen, durch massive Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben die durch den Ukraine-Krieg, die Energiekrise und die Covid-19-Pandemie verstärkten Wirtschaftseinbrüche abzumildern.

B. Historische Entwicklung des Rechts der öffentlichen Finanzen in Europa

I. Antike

Bereits in der Antike war das staatliche Finanzwesen in einer eigenen Verwaltung organisiert. Zwar wurde eine Finanzverwaltung im heutigen Sinne in den meisten Staaten erst mit der Einführung der Geldwirtschaft errichtet. Aber auch dort, wo Geld als Zahlungsmittel noch nicht üblich war und nahezu alle wirtschaftlichen Aktivitäten auf dem Tauschprinzip „Ware gegen Ware“ basierten, wurden Naturalleistungen von den Untertanen erhoben: etwa durch persönliche Arbeits- und Zwangsdienste, durch die Gestellung bewaffneter Krieger, durch Ernteabgaben oder durch Tribute für unterworfenen Völker (von lat. *tributum*: Beitrag, öffentliche Abgabe).

Im Römischen Reich wurde die Steuererhebung unter Leitung der Prokuratoren (Statthalter einer Provinz) professionalisiert, wie sogar die biblische Weihnachtsgeschichte berichtet (Lukas Kap. 2, Vers 1–2). Auch die staatlichen Ausgaben wurden bereits geplant. So wurden z.B. im 2. Jahrhundert n. Chr. für eine Meile der zu erneuernden Via Appia rund 100.000 Sesterzen veranschlagt. Mit dem Untergang des Römischen Reiches lösten sich die Strukturen einer geordneten Finanzwirtschaft weitgehend auf.

II. Mittelalter

Im Mittelalter waren die Erzeugnisse von Grund und Boden nahezu die einzige Einnahmequelle. Auch der Staat in Gestalt des Landesherrn erwirtschaftete seine Einnahmen aus dem Grundbesitz – teils unmittelbar durch Land- und Forstwirtschaft, teils durch Verleihung an Untergebene („Lehen“). In außergewöhnlichen Notsituationen konnte der Monarch die Stände um zusätzliche finanzielle Unterstützung durch besondere Abgaben bitten. Dieses Recht wurde in der Folgezeit zunehmend institutionalisiert. So band die englische Magna Charta aus dem Jahr 1215 die Lehensverpflichtungen an bestimmte formelle und materielle Voraussetzungen. In Deutschland entwickelte sich daraus das Steuerbewilligungsrecht der Stände.

Im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation verfügte der Kaiser nur über wenige eigene Einkünfte, weil er dafür die regelmäßig verweigerte Zustimmung der im Reichstag versammelten Stände benötigte. Die Stände setzten sich aus dem weitgehend autonomen Territorialfürsten zusammen, mit deren Partikularinteressen allgemeine Reichssteuern überwiegend unvereinbar waren.

III. Absolutismus

Der Westfälische Frieden zu Münster und Osnabrück beendete nicht nur den Dreißigjährigen Krieg (1618–1648). Er führte auch zu einem Erstarren der Territorialfürsten auf Kosten des Kaisers. In den deutschen Einzelstaaten befassten sich deshalb zunehmend Finanzverwaltungen mit der Erhebung von Steuern und der Förderung von Handel und Gewerbe, um neue Einnahmequellen für die Fürsten zu erschließen. Dem Haushaltsplan kam die Funktion eines Instruments des Monarchen zur Kontrolle der Staatsfinanzen und seiner Verwaltung zu. In der Konsequenz wurde der Etat als Staatsgeheimnis behandelt und nicht veröffentlicht.

IV. Konstitutionalismus

Im 19. Jahrhundert entwickelten sich aus dem Steuerbewilligungsrecht der alten Landstände die Befugnisse der Landtage in den deutschen Einzelstaaten. Die frühkonstitutionellen Verfassungen gestanden den Landtagen auch

das Recht zur Beratung der Ausgaben zu, für welche die Steuern verlangt wurden. Da diese Beratungen in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrten, besaßen die Landtage seit dem Frühkonstitutionalismus tatsächlich ein Budgetrecht.

Die (revidierte) preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 markierte den Durchbruch des parlamentarischen Budgetrechts. Art. 99 der revidierten preußischen Verfassung übernahm aus der belgischen Verfassung von 1830 folgende Bestimmung: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.“ Die sog. Finanzgesetze des 19. Jahrhunderts wiesen insoweit bereits Ähnlichkeiten mit den modernen Haushaltsgesetzen auf. Ihnen gingen Haushaltsberatungen voraus, und sie mussten wie die Haushaltsgesetze der Gegenwart regelmäßig erneuert werden.

Einen Höhepunkt des über den Haushalt ausgetragenen Machtkampfs zwischen Volksvertretung und König bildete in den Jahren 1862 bis 1866 der Konflikt um die preußische Heeresreform. Damals regierte die preußische Staatsregierung unter König Wilhelm I. und Ministerpräsident Otto v. Bismarck ohne einen gesetzlich festgestellten Haushaltsplan auf der Grundlage der immer wieder vom Abgeordnetenhaus abgelehnten Haushaltsgesetzentwürfe. Otto v. Bismarck „löste“ den Heereskonflikt – der eigentlich ein Haushaltskonflikt war – dadurch, dass er eine Lücke in der damaligen preußischen Verfassung feststellte (sog. Lückentheorie). Die Verfassung schreibe nicht vor, wie bei Uneinigkeit zwischen Kabinett und Parlament zu verfahren sei. Deshalb könne der König die Lücke kraft eigener Entscheidungsgewalt schließen. Politisch beendet wurde der Konflikt 1866/67. Mithilfe der neu gegründeten Nationalliberalen Partei wurde im Preußischen Abgeordnetenhaus die Indemnitätsvorlage Bismarcks, die sein Vorgehen entschuldigte, angenommen.

Aus dem preußischen Heereskonflikt leitete sich der Streit um die Rechtsnatur des Haushaltsgesetzes ab. Sah man im Haushaltsgesetz nur ein formelles Gesetz, das nicht in „Freiheit und Eigentum“ der Bürger eingriff, war der Haushaltsplan ein originärer Akt der Exekutive, der nur kraft ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Anordnung in die Form eines Gesetzes gegossen wurde. Die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans war dann die Ausnahme von der Regel der Kompetenz des Monarchen. Wenn die Verfassung also im Zusammenhang mit dem Budgetrecht eine „Lücke“ aufwies, war nicht das Parlament, sondern die Regierung des Königs handlungsbefugt. Bis heute kann man in Präsidialsystemen ähnliche Haushaltskonflikte beobachten.

V. Deutsches Kaiserreich

Mit der Verfassung des Deutschen Kaiserreichs im Jahr 1871 wurden dem neu gegründeten Reich zwar umfangreiche Steuererhebungs Kompetenzen zugesprochen. Dazu gehörten die Gesetzgebungskompetenzen für das Zollwesen und einige Verbrauchsteuern. Die effektive Ausschöpfung der Finanzierungsmöglichkeiten scheiterte jedoch am Widerstand der Bundesstaaten.

Bis zum I. Weltkrieg war das Reich daher faktisch von den Beitragszahlungen der Bundesstaaten abhängig. Die Haushaltsvorschriften der preußischen Verfassung von 1850 (Art. 99) wurden im Übrigen nahezu unverändert in die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 (Art. 69) übernommen.

VI. Weimarer Republik

In der Weimarer Republik wurde das Haushaltsrecht mit der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBl. 1923 II S. 17) erstmals gesetzlich kodifiziert. Die Reichshaushaltsordnung diente vorrangig fiskalischen Zwecken: Sie sollte die Bedarfsdeckung des Staates sicherstellen. Charakteristisch für das Haushaltsrecht der Weimarer Republik war die Unterscheidung zwischen einem ordentlichen und einem außerordentlichen Haushalt. Gegenstand des ordentlichen Haushalts waren die regelmäßigen („ordentlichen“) Ausgaben, deren Höhe von den laufenden („ordentlichen“) Einnahmen abhängig war. Die Aufnahme von Krediten („außerordentliche“ Einnahmen) war nur bei einem „außerordentlichen“ Bedarf erlaubt.

VII. Bundesrepublik Deutschland

Bereits vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde der Finanzverfassung im Hinblick auf die Machtverteilung zwischen Bund und Ländern großes Gewicht beigemessen. Dies machte ein erbitterter Streit zwischen dem Parlamentarischen Rat und den Militärgouverneuren der westlichen Besatzungsmächte über die Finanzverfassung deutlich. Während die westlichen Besatzungsmächte für eine starke Dezentralisierung der Finanzkompetenzen eintraten, bevorzugte der Parlamentarische Rat ein unitarisch geprägtes Gefüge. Das Grundgesetz in seiner ursprünglichen Fassung enthielt deshalb nur eine ausdrücklich vorläufige Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 107 GG a. F.). Auch die Reichshaushaltsordnung galt zunächst in Bund und Ländern fort, wie die Vorläufige Haushaltsordnung vom 7. Juni 1950 (BGBl. I S. 199) für den Bund klarstellte. Erst mit dem Finanzverfassungsgesetz von 1955 (BGBl. I S. 817) wurde eine endgültige Steuerverteilung im Grundgesetz verankert. In den folgenden Jahrzehnten war die Finanzverfassung der Teilbereich des Grundgesetzes, der den meisten Änderungen unterworfen wurde.

Die Rezession der Jahre 1966/67 führte zu einem Wandel in der Finanzwissenschaft. Wurde öffentlichen Haushalten bis dahin eine reine Bedarfsdeckungsfunktion zugeschrieben, sollten sie nunmehr auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen. Das 1967 verkündete StWG (BGBl. I S. 582) erklärte deshalb die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum zum Ziel staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das StWG führte auf Bundesebene außerdem erstmals eine mittelfristige Finanzplanung ein.

Zwei Jahre später – 1969 – folgte ein Gesetzespaket zur Reform des Haushaltsrechts:

- Mit einer grundlegenden Überarbeitung der finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes wurde in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG eine „Schuldenbremse“ eingeführt (BGBl. 1969 I S. 357). Die zulässige Staatsverschuldung orientierte sich fortan an der Höhe der im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen.
- Gleichzeitig wurde 1969 das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) beschlossen (BGBl. I S. 1273). Als konkretisierungs- und ergänzungsbedürftiges Rahmengesetz verpflichtet es Bund und Länder, ihr jeweiliges Haushaltsrecht an einheitlichen Grundsätzen auszurichten.
- Am 1. Januar 1970 trat die Bundeshaushaltsordnung (BHO) in Kraft, welche die bis dahin geltende Reichshaushaltsordnung ablöste (BGBl. 1969 I S. 1283). Die BHO enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans, das Kassenwesen sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung.

Bis Ende der 1990er-Jahre war es bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nur in Ausnahmefällen möglich, die Haushaltsmittel eines Titels für einen anderen Zweck zu verausgaben. Auch bestand ein Anreiz, bislang nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen noch bis zum Jahresende zu nutzen (sog. Dezemberfieber), da die Ausgabeermächtigungen mit dem Schluss des Haushaltsjahres verfielen. Um eine wirtschaftlichere Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten, erlaubte das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3251) erheblich erweiterte Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätzen der Gesamtdeckung, der sachlichen Bindung und der zeitlichen Bindung durch Haushaltsvermerk. Damit wurden die rechtlichen Grundlagen für eine Flexibilisierung der Verwaltungsausgaben geschaffen. Außerdem stellte der neu gefasste § 7 Abs. 2 BHO die Verpflichtung auf, bei allen finanzwirksamen Maßnahmen eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. In § 7 Abs. 3 BHO wurde die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung gesetzlich normiert.

Die Experimentierklausel in § 33a HGrG erlaubte, neben dem kameralistisch geprägten Haushaltsplan, doppische Produkthaushalte aufzustellen. Alternative Gestaltungen des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens waren allerdings nur zusätzlich und mit entsprechendem Aufwand erlaubt. Das Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz (HGrGMoG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) hob diese Doppelverpflichtung auf und ermöglicht seit dem 1. Januar 2010 unterschiedliche Rechnungssysteme in Bund und Ländern. Ein Gebot zur Einführung der Doppik statuierte das HGrGMoG jedoch nicht. In der öffentlichen Finanzwirtschaft des Bundes kommt der doppelten Buchführung daher bis heute keine Relevanz zu.

Mit der Föderalismusreform I von 2006 (BGBl. I S. 2034) sollten die Kompetenzen von Bund und Ländern entzerrt und die Eigenverantwortlichkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik gestärkt werden. In der Finanzverfassung wurden deshalb die Voraussetzungen für Finanzhilfen des Bundes an die Länder verschärft. Die Föderalismusreform II im Jahr 2009 (BGBl. I S. 2248) novellierte im Wesentlichen die Vor-

aussetzungen für die staatliche Kreditaufnahme und fasste die Vorschriften in Art. 109 und 115 GG neu.

Eine „echte“ Neuordnung der finanzverfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern steht zwar bis heute aus. Das Auslaufen der Regelungen des früheren Finanzausgleichs sowie des Solidarpakts II mit Ablauf des Jahres 2019 erhöhte jedoch den Druck auf den (verfassungsändernden) Gesetzgeber. In der Konsequenz wurde bereits 2017 der bundesstaatliche Finanzausgleich in der „Föderalismusreform III“ (BGBl. I S. 2347) mit Wirkung zum 1. Januar 2020 novelliert.

C. Finanzverfassung

Der Staat hat eine Vielzahl von wachsenden Aufgaben zu erfüllen. Für die Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt er finanzielle Mittel und Institutionen, die ihm die zuverlässige Vereinnahmung dieser Mittel gewährleisten. Ohne diese Voraussetzungen fehlt dem Staat die Fähigkeit zum Handeln. Nicht ohne Grund bezeichnet das Bundesverfassungsgericht die Finanzverfassung als einen „der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes“ (BVerfGE 55, 274 [300]). Die Finanzverfassung liefert die Antworten insbesondere auf die folgenden Fragen:

1. Wer ist für die Steuergesetzgebung zuständig?
2. Wie werden die Steuererträge verteilt?
3. Wem steht die Hoheit über die Steuerverwaltung zu?
4. Wer darf und wer muss die staatlichen Aufgaben finanzieren?

I. Steuergesetzgebung

Art. 105 GG legt die Steuergesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern abschließend fest. Er geht als *lex specialis* den allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen in Art. 70 ff. GG vor. Den allgemeinen Kompetenzvorschriften über die Gesetzgebung kommt aber gleichwohl eine abgabenrechtliche Bedeutung für die nicht steuerlichen Abgaben zu. Denn nicht steuerliche Abgaben, wie z.B. Gebühren und Beiträge, werden von Art. 105 GG nicht erfasst.

Art. 105 Abs. 1 GG weist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Zölle und Finanzmonopole zu. Nach Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG hat der Bund zunächst die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Grundsteuer. Im Übrigen kommt dem Bund nach Satz 2 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „übrigen Steuern“ zu, sofern ihm das Steueraufkommen ganz oder teilweise zusteht oder eine bundesgesetzliche Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist.

Den Ländern steht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu (Art. 105 Abs. 2a GG), denen jedoch nur eine geringe Haushaltsrelevanz zukommt.

II. Steuerertragsverteilung

Die erhobenen Steuereinnahmen werden im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs verteilt. Unter dem Finanzausgleich wird allgemein die Verteilung des Steueraufkommens auf die einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) verstanden. Das Ausgleichssystem gliedert sich in den vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern und in den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Hinzu kommen zwei weitere Differenzierungen. Der primäre, ertragszuweisende Finanzausgleich bestimmt, welcher Gebietskörperschaft welche Erträge zufließen. Der sekundäre, umverteilende Finanzausgleich korrigiert die Ergebnisse des primären Finanzausgleichs insbesondere unter Bedarfsgesichtspunkten. Daraus resultiert ein insgesamt vierstufiges Finanzausgleichssystem.

Der primäre vertikale Finanzausgleich ist in Art. 106 GG geregelt. Art. 106 GG weist die Erträge bestimmter Steuerarten dem Bund und den Ländern entweder vollständig (Bundes- oder Landessteuern) oder anteilig (Gemeinschaftsteuern) zu. Hinzu kommt eine Ertragszuweisung an die Gemeinden in Art. 106 Abs. 6 GG. Es herrscht ein Mischsystem zwischen Trenn- und Verbundsystem. Die wichtigsten Steuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) – die sog. Gemeinschaftsteuern – stehen Bund und Ländern gemeinsam zu (Art. 106 Abs. 3 GG). Während die Verteilung der Einkommensteuer durch die Verfassung selbst vorgeschrieben wird (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG), ist die Verteilung der Umsatzsteuer durch Bundesgesetz variabel gestaltbar (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG).

An die primäre vertikale Steuerertragsverteilung schließt sich in Art. 107 Abs. 1 GG die zweite Stufe des Finanzausgleichs – die primäre horizontale Steuerertragsverteilung – an. Nach Art. 107 Abs. 1 Satz 1 GG richtet sich die Verteilung des Länderanteils an der Einkommen- und Körperschaftsteuer nach der örtlichen Vereinnahmung. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer steht den einzelnen Ländern gemäß Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG grundsätzlich nach Maßgabe ihrer Einwohnerzahl zu.

Auf der dritten Stufe – dem sekundären horizontalen Finanzausgleich – werden nach Art. 107 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG unangemessene Finanzkraftunterschiede zwischen den Ländern ausgeglichen, welche die primäre Steuerverteilung nicht beseitigen konnte. Zu diesem Zweck sind Zuschläge zu und Abschläge von der jeweiligen Finanzkraft bei der Verteilung der Länderanteile am Aufkommen der Umsatzsteuer zu regeln.

Der sekundäre vertikale Finanzausgleich bildet die vierte Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Hier wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, finanzschwachen Ländern Ergänzungszuweisungen, Gemeindesteuerkraftzuweisungen oder Zuweisungen zum Forschungsförderungsausgleich zu gewähren (Art. 107 Abs. 2 Satz 5 und 6 GG). Zudem gehören der Mehrbelastungsausgleich (Art. 106 Abs. 4 Satz 2 und 3 GG) und der Sonderlastenausgleich (Art. 106 Abs. 8 GG) zur vierten Stufe des Finanzausgleichssystems.

III. Steuerverwaltung

Die allgemeinen Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern sind im Wesentlichen in Art. 83 ff. GG (Vollzug von Bundesrecht durch die Länder) und in Art. 91a ff. GG (v. a. Gemeinschaftsaufgaben) geregelt. Die Zuständigkeit der Länder zum Vollzug von Landesrecht ergibt sich bereits aus Art. 30 GG. Für den Bereich der Finanzverwaltung werden diese Bestimmungen durch Art. 108 GG ergänzt, der eine Spezialregelung gegenüber den allgemeinen Bestimmungen darstellt.

Gegenstand der Bundesfinanzverwaltung ist insbesondere die Verwaltung der in Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Zölle, bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern und der Kraftfahrzeugsteuer. Art. 108 Abs. 2 Satz 1 GG weist den Ländern generalklauselartig die Verwaltungszuständigkeit für alle „übrigen Steuern“ zu: Dabei kommt es weder darauf an, ob die Steuer auf einer bundes- oder landesgesetzlichen Regelung beruht, noch darauf, wem die erzielten Steuererträge zustehen. Art. 108 Abs. 3 Satz 1 GG ordnet für die Steuern, die ganz oder z. T. dem Bund zufließen, die Verwaltungsform der Bundesauftragsverwaltung an, um die finanziellen Interessen des Bundes zu schützen.

IV. Lastentragung

Als Grundsatz der föderalen Finanzierungsverantwortung normiert Art. 104a Abs. 1 GG, dass die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenzuständigkeit folgt (Konnexitätsprinzip). Das bedeutet, dass keine Gebietskörperschaft Vorhaben außerhalb ihrer eigenen Aufgabenzuständigkeit finanzieren darf. Innerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit besteht für die Gebietskörperschaften sowohl eine Finanzierungsbefugnis als auch eine Finanzierungspflicht. Die Finanzierungslast im jeweiligen Sachbereich richtet sich danach, wer Träger der Verwaltungskompetenz nach Art. 83 ff. GG ist. Keine Rolle spielt hingegen, wer als Gesetzgeber im Sinne der Art. 70 ff. GG tatsächlicher Veranlasser der finanziellen Aufwendungen ist.

Maßgeblich für die Verteilung der Finanzierungslasten ist, ob es sich um Verwaltungs- oder Zweckausgaben handelt. Die Verwaltungsausgaben dienen der Unterhaltung und dem Betrieb des Verwaltungsapparates. Zu ihnen gehören z. B. Personalausgaben, Ausgaben für die Liegenschaften oder Reise- und Umzugskosten. Es sind die Ausgaben, die „für“ das Handeln der Verwaltung entstehen. Zweckausgaben sind diejenigen finanziellen Aufwendungen, die mit der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben verbunden sind. Es sind die Ausgaben, die „durch“ das Handeln der Verwaltung entstehen. Für die Zweckausgaben gilt das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG. Die Verwaltungsausgaben sind nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Var. 1 GG an die Behördenträgerschaft geknüpft.

Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip sind für die Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG) und sog. Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG) vorgesehen. Weitere Sonderregeln gelten für die Verteilung der Lasten wegen der Verletzung innerstaatlicher (Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Var. 2 GG)

sowie völker- und unionsrechtlicher Verpflichtungen (Art. 104a Abs. 6 GG). Zudem sind Durchbrechungen des Konnexitätsprinzips in Art. 104b bis Art. 104d GG über die Finanzhilfen des Bundes an die Länder sowie in Art. 91a bis Art. 91e GG über die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit enthalten.

D. Haushaltssystematik

Eine systematische Gliederung des Haushaltsplans soll es Interessierten und Betroffenen wie Parlamentariern, Behörden oder Bürgern ermöglichen, sich in kurzer Zeit einen Überblick über die Haushaltswirtschaft des Bundes oder auch nur einer einzelnen Behörde zu verschaffen. Dies verlangt der Grundsatz der Haushaltsklarheit (vgl. dazu noch unten Abschnitt E. XII).

I. Haushaltsgesetz

Der Haushaltsplan ist ein Anhang des Haushaltsgesetzes (HG). Wichtigster Zweck des Haushaltsgesetzes ist die Feststellung des Haushaltsplans, die traditionell in seinem § 1 erfolgt. Die Tatsache, dass der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird (Art. 110 Abs. 2 GG), ist Ausdruck der Budgethoheit des Parlaments. Die Budgethoheit wird auch als Königsrecht des Parlaments bezeichnet. Sie ist Dreh- und Angelpunkt des gesamten Haushaltsrechts. Viele Haushaltssätze dienen insbesondere dazu, die Rechte des Parlaments zu sichern und zu unterstützen.

Das Haushaltsgesetz weist vier Besonderheiten gegenüber anderen Bundesgesetzen auf:

- Es tritt immer zum 1. Januar eines Jahres in Kraft, ggf. auch rückwirkend, und nicht wie andere Bundesgesetze mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt.
- Ferner ist die Geltungsdauer des Haushaltsgesetzes zeitlich begrenzt. § 1 BHO ließe grundsätzlich eine zweijährige Geltungsdauer zu. Tatsächlich gilt das Haushaltsgesetz des Bundes – anders als in manchen Bundesländern – immer nur für ein Jahr, da sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben des Bundes für einen längeren Zeitraum nur sehr schwer schätzen lassen. Andere Gesetze gelten regelmäßig dauerhaft.
- Überdies entfaltet das Haushaltsgesetz keine Außenwirkung gegenüber den Bürgern. Es handelt sich vielmehr um reines Binnenrecht zwischen Legislative und Exekutive.
- Schließlich sind auch die möglichen Inhalte des Haushaltsgesetzes beschränkt. Nach Art. 110 Abs. 4 GG „dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Bundes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird“. Diese Anforderungen werden auch als sachliches und zeitliches Bepackungsverbot bezeichnet und wirken einer Überfrachtung des jährlichen Haushalts mit sach- und zeitfremden Vorschriften entgegen.

II. Haushaltsplan: Gesamtplan und Einzelpläne

Der Haushaltsplan besteht aus dem Gesamtplan und mehreren Einzelplänen (§ 13 Abs. 1 BHO). Der Gesamtplan soll u. a. für die Öffentlichkeit einen zusammenfassenden Überblick über wichtige Teile der Haushaltswirtschaft des Bundes bieten. Die Einzelpläne enthalten dagegen die von der Verwaltung zu bewirtschaftenden Haushaltsmittel. Der Gesamtplan ist weiter untergliedert in vier Teile:

- Teil I ist die Haushaltsübersicht. Dort sind die Einnahmen und Ausgaben des Bundes gegliedert nach Einzelplänen aufgeführt. Überdies erfolgt eine Unterteilung nach Einnahme- und Ausgabearten (z. B. Personalausgaben), die im Wesentlichen den Hauptgruppen aus dem Gruppierungsplan entspricht. Weiterer Inhalt der Haushaltsübersicht sind die Verpflichtungsermächtigungen, d. h. Verpflichtungen, die zulasten künftiger Haushaltsjahre eingegangen werden dürfen. Außerdem enthält die Haushaltsübersicht eine Zusammenstellung der nach § 5 HG flexibilisierten Ausgaben.
- Teil II des Gesamtplans ist die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme gemäß Art. 115 Abs. 2 GG. Hier wird das nach der grundgesetzlichen Schuldenbremse zulässige strukturelle Defizit in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts berechnet.
- In Teil III wird der Finanzierungssaldo des Bundes aus laufenden Einnahmen und Ausgaben berechnet.
- In Teil IV, dem Kreditfinanzierungsplan, sind insbesondere die für das aktuelle Haushaltsjahr geplante Höhe und fristenmäßige Zusammensetzung der Bruttoneuverschuldung und Tilgung des Bundes ausgewiesen. Im Einzelplan 32 (Bundesschuld) ist lediglich die Nettoneuverschuldung veranschlagt.

Einzelpläne (Epl.) bezeichnen in der Haushaltssystematik insbesondere die Geschäftsbereiche von Ministerien sowie die Verfassungsorgane (Ministerial- oder Ressortprinzip), z. B. der Epl. 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat). Daneben gibt es zwei Einzelpläne, die ressortübergreifend nach sachlichen Gesichtspunkten gebildet wurden: die Bundesschuld (Epl. 32) und die allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 60). Diese beiden sog. Realpläne werden vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) verwaltet, wegen ihrer großen Bedeutung aber separat außerhalb des Epl. 08 (BMF) aufgeführt.

III. Kapitel

Die nächstkleinere Gliederungseinheit im Bundeshaushalt stellen die Kapitel dar. In der Mehrheit der Fälle handelt es sich bei Kapiteln um Behörden im Geschäftsbereich eines Ministeriums. Die Kapitelnummer ist vierstellig. An die zweistellige Nummer des Einzelplans wird die zweistellige, spezielle Kennzeichnung des Kapitels angehängt. Das Kapitel 0625 etwa steht für die Bundespolizei im Epl. 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat). Mit der Kapitelnummer wird eine organisatorische Gliederung des Bundeshaushaltes vorgenommen.

Kapitel können anstelle von Behörden auch Fachaufgaben oder Programme sein, wie etwa das Kapitel 0602, in dem Mittel für IT und Netzpolitik, Digitalfunk und moderne Verwaltung im Epl. 06 veranschlagt sind. Die Art des Kapitels lässt sich an den beiden an die Nummer des Einzelplans angehängten Ziffern erkennen: Die Nummern 01 bis 09 sind für Fachkapitel als Zusammenfassung von Fach- und (politischen) Programmtiteln reserviert. Nummer 10 steht als Auffangkapitel für „Sonstige Bewilligungen“ und Nummer 12 für Kapitel der Bundesministerien bzw. sonstiger oberster Bundesbehörden. Die Nummern 13 ff. bezeichnen die jeweiligen Behördenkapitel. Nummer 11 steht für das Zentralkapitel. Dort werden beispielsweise die Mittel für Pensionen oder auch Öffentlichkeitsarbeit zentral für den gesamten Einzelplan veranschlagt. In den Epl. 01 bis 04 sowie 19, 20, 32 und 60 können Abweichungen vorkommen.

IV. Titel

Der Titel stellt die kleinste Gliederungseinheit im Bundeshaushalt dar. Er gibt Aufschluss über die ökonomische Art der Einnahme oder der Ausgabe. Die Titelnummer besteht beim Bund aus fünf Ziffern, z. B. Titel 422 01 (Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten). Die erste Ziffer des Titels ist die Hauptgruppe. Sie gibt Aufschluss darüber, ob es sich um eine Einnahme (Hauptgruppen 0 bis 3) oder eine Ausgabe (Hauptgruppen 4 bis 9) handelt. Darüber hinaus lässt die erste Ziffer einen groben Schluss auf die Einnahme- oder Ausgabekategorie zu. Beispielsweise umfasst Hauptgruppe 1 die Verwaltungseinnahmen wie Gebühren oder Bußgelder, Hauptgruppe 4 dagegen Personalausgaben wie die planmäßigen Bezüge der Beamtinnen und Beamten, Leistungszulagen, Beihilfe, Pensionen, Trennungsgeld usw.

Die ersten beiden Ziffern eines Titels zusammengenommen werden als Obergruppe bezeichnet. Im vorherigen Beispiel umfasst die Obergruppe 42 „Bezüge und Nebenleistungen“. Die ersten drei Ziffern eines Titels zusammengenommen bezeichnen die Gruppe. Im Beispiel beinhaltet die Gruppe 422 die „Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter“. Diese ersten drei Ziffern der Titelnummer werden aus dem Gruppierungsplan abgeleitet. Der Gruppierungsplan ist verbindlich für Bund und Länder. Die Zuordnung der Titel richtet sich nach dem Gruppierungsplan (§ 13 Abs. 2 Satz 3 BHO) und dem Funktionenplan (§ 14 Abs. 2 BHO).

Die vierte und fünfte Stelle der Titelnummer kann der Bund autonom festlegen. Die vierte Stelle ist dabei überwiegend die Ziffer 0 (sog. Ordnungskennziffer). Nur bei einer Titelgruppe wird die Ziffer 0 durch die Nummer der Titelgruppe ersetzt. In einer Titelgruppe können mehrere Titel, die einem gemeinsamen übergeordneten Zweck dienen, zusammengefasst werden. Dies wird dann durch die vierte Ziffer kenntlich gemacht. Wäre der zuvor als Beispiel verwendete Titel aus der Gruppe 422 Teil der Titelgruppe 5, so würde er als Titel 422 51 veranschlagt.

Für die fünfte Stelle der Titelnummer hat der Bund eine Reihe von Festlegungen in seinen Haushaltstechnischen Richtlinien (HRB) getroffen (sog.