

SAUERLAND · MENZEL



Öffentliche Finanzwirtschaft

Eine systematische Darstellung

 BOORBERG

Öffentliche Finanzwirtschaft

Eine systematische Darstellung

von

Professor Dr. Thomas Sauerland
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Oberregierungsrat Kai Menzel
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

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 978-3-415-07175-9

E-ISBN 978-3-415-07176-6

© 2022 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt ins-
besondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikro-
verfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen
Systemen.

Titelfoto: © Stockwerk-Fotodesign – stock.adobe.com

Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und
Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42,
72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563
Stuttgart

Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden

www.boorberg.de

Vorwort

Im Jahr 2020 leisteten die öffentlichen Haushalte in Deutschland, d. h. Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen, Ausgaben in Höhe von 1.678,6 Mrd. Euro. Allein die Ausgaben des Bundes beliefen sich 2020 auf knapp 512 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Staatsquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) von rund 51,3 Prozent. Die Zahlen veranschaulichen die kaum zu unterschätzende Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die deutsche Volkswirtschaft.

Kenntnisse der öffentlichen Finanzwirtschaft sind daher für die Tätigkeit von Beamtinnen und Beamten unerlässlich. Nicht ohne Grund verankern nahezu alle Studienpläne und Verordnungen über Vorbereitungsdienste für Laufbahnen des gehobenen Dienstes die finanzwirtschaftlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns in Studium und Ausbildung. Das vorliegende Lehrbuch knüpft daran an.

In einem ersten Kapitel werden die tatsächliche Bedeutung sowie die rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft vorgestellt. Das finanzverfassungsrechtliche System der Einnahmen und Ausgaben im Bundesstaat steht im Mittelpunkt des zweiten Kapitels. Ohne ein grundlegendes Verständnis von Funktionen, Gliederung und Inhalt öffentlicher Haushalte ist eine Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nur schwer denkbar; das dritte Kapitel will das Fundament für dieses Verständnis legen. Ausgewählte Haushaltsgrundsätze und ihre Bedeutung für Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind Gegenstand des vierten Kapitels. Im fünften und letzten Kapitel wird schließlich ein Überblick über den Haushaltskreislauf gegeben.

Das Lehrbuch richtet sich an Studierende von Verwaltungshochschulen. Es ist maßgeschneidert vor allem für die Studiengänge

- „Polizeivollzugsdienst in der Bundespolizei“,
- „Kriminalvollzugsdienst im Bundeskriminalamt“,
- „Gehobener nichttechnischer Dienst in den Nachrichtendiensten des Bundes“ mit den Fachrichtungen „Bundesnachrichtendienst“ und „Verfassungsschutz“,
- „Wetterdienst“,
- „Verwaltungsinformatik“ und
- „Digital Administration and Cyber Security“

an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus bietet das Buch eine nützliche Einführung auch für Studierende anderer verwaltungswissenschaftlicher oder juristischer Studiengänge und

für Verwaltungspraktiker, die sich in haushaltsrechtliche Fragen einarbeiten möchten.

Die Autoren bedanken sich beim Richard Boorberg Verlag, insbesondere bei Frau Ass. jur. Katja Ciekanowski, für die freundliche Unterstützung.

Brühl, im Februar 2022

Thomas Sauerland/Kai Menzel

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
Ausgewählte Literatur	17
A. Einführung	19
I. Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft	19
II. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft	21
1. Haushaltsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts	21
2. Verfassungsrecht	22
3. Parlamentsgesetze	23
3.1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft	23
3.2 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder	24
3.3 Bundeshaushaltsordnung	24
3.4 Haushaltsgesetz	25
4. Verwaltungsvorschriften	25
B. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen	27
I. Staatliche Einnahmen	27
1. Überblick	27
2. Steuern	28
3. Gebühren	30
4. Beiträge	31
5. Sonderabgaben	31
6. Einnahmen aus erwerbswirtschaftlicher Betätigung und aus Krediten	33
7. Zusammenfassung	34
II. Steuerertragshoheit	34
1. Verteilungsmodelle	34
1.1 Beitragssystem	35
1.2 Trennsystem	36
1.3 Verbundsystem	36
2. Mischsystem unter dem Grundgesetz	37
2.1 Überblick	37
2.2 Ausschließliche Ertragshoheit des Bundes	38
2.3 Ausschließliche Ertragshoheit der Länder	40

	2.4 Gemeinsame Ertragshoheit von Bund und Ländern . . .	41
	2.5 Ertragshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände.	42
	3. Zusammenfassung	42
III.	Steuergesetzgebungshoheit	43
	1. Überblick	43
	2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. . . .	43
	3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes	44
	4. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der Länder	46
	5. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder	47
	5.1 Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern.	47
	5.2 Grunderwerbsteuersatz	48
	5.3 Kirchensteuer.	48
	6. Steuersatzungsrechte der Gemeinden	48
	7. Zusammenfassung	49
IV.	Steuerverwaltungshoheit	49
	1. Überblick	49
	2. Gegenstände der Finanzverwaltung	50
	2.1 Finanzverwaltung des Bundes	50
	2.2 Finanzverwaltung der Länder.	50
	2.3 Finanzverwaltung der Gemeinden	51
	3. Organisation der Finanzverwaltung	52
	4. Zusammenfassung	52
V.	Ausgabenzuständigkeit	53
	1. Konnexitätsgrundsatz.	53
	2. Zusammenfassung	55
VI.	Haushaltsautonomie von Bund und Ländern	55
	1. Selbstständigkeit und Unabhängigkeit	55
	2. Ausnahmen vom Grundsatz der Haushaltsautonomie	56
	3. Zusammenfassung	57
C.	Planerische Grundlagen der Haushaltswirtschaft.	59
I.	Öffentliche Haushaltswirtschaft	59
	1. Begriff	59
	2. Funktionen	59
	2.1 Fiskalische Bedarfsdeckungsfunktion	60
	2.2 Staatsrechtliche Ermächtigungsfunktion	60
	2.3 Staatsleitende Programmfunktion	61
	2.4 Gesamtwirtschaftliche Gestaltungsfunktion	61
	2.5 Politische Kontrollfunktion	62
	3. Zusammenfassung	62

II.	Haushaltsgesetz	63
1.	Rechtsnatur	63
1.1	Formelle Gesetze	63
1.2	Materielle Gesetze	64
2.	Inhalt	65
2.1	Obligatorische Inhalte	65
2.2	Fakultative Inhalte	67
3.	Besonderheiten	67
4.	Zusammenfassung	68
III.	Haushaltsplan	68
1.	Inhalt	68
1.1	Einnahmen	68
1.2	Ausgaben	69
1.3	Verpflichtungsermächtigungen	70
1.4	Stellen	70
1.4.1	Planstellen	71
1.4.1.1	Begriff	71
1.4.1.2	Exkurs: Einweisung eines Beamten in eine Planstelle	74
1.4.2	Andere Stellen	75
1.4.3	Leerstellen	77
1.4.4	Ersatzplanstellen und Ersatzstellen	78
1.5	Haushaltsvermerke	79
1.5.1	Begriff	79
1.5.2	Arten	80
1.6	Erläuterungen	81
2.	Gliederung	82
2.1	Überblick	82
2.2	Gesamtplan	83
2.2.1	Haushaltsübersicht	84
2.2.2	Zulässige Kreditaufnahme	84
2.2.3	Finanzierungsübersicht	85
2.2.4	Kreditfinanzierungsplan	86
2.3	Einzelpläne	86
2.4	Kapitel	88
2.5	Titel	90
2.5.1	Begriff	90
2.5.2	Bestandteile	91
2.5.2.1	Begriff	91
2.5.2.2	Titelnummer	91
2.5.2.3	Funktionskennziffer	95
2.5.2.4	Zweckbestimmung	97
2.5.2.5	Mittelansatz	98

	2.5.2.6	Verpflichtungsermächtigungen	98
	2.5.2.7	Haushaltsvermerke	98
	2.5.2.8	Erläuterungen	99
	2.6	Anlagen zum Haushaltsentwurf	99
	3.	Zusammenfassung	99
IV.		Finanzplan	101
D.		Haushaltsgrundsätze	105
I.		Einführung	105
II.		Gesamtdeckung	106
	1.	Grundsatz	107
	1.1	Begriffsbestimmung	107
	1.2	Funktion.	108
	2.	Ausnahme: Zweckbindung von Einnahmen	110
	2.1	Begriffsbestimmung	110
	2.2	Voraussetzungen	111
	2.2.1	Zweckbindung durch Dauergesetz	111
	2.2.2	Zweckbindung durch Haushaltsgesetz (§ 6 Abs. 7 HG 2021)	113
	2.2.3	Zweckbindung durch Haushaltsvermerk (§ 8 Satz 2 BHO)	114
	2.3	Arten	117
	2.4	Funktion.	120
	2.5	Zusammenfassung	122
III.		Einzelveranschlagung und sachliche Bindung	122
	1.	Grundsatz	123
	1.1	Einzelveranschlagung	123
	1.2	Sachliche Bindung	126
	2.	Ausnahme: Deckungsfähigkeit	129
	2.1	Begriffsbestimmung	129
	2.2	Arten	130
	2.3	Voraussetzungen	131
	2.3.1	Deckungsfähigkeit durch Haushaltsgesetz (§ 5 HG 2021)	132
	2.3.1.1	Überblick	132
	2.3.1.2	Hauptgruppeninterne Deckungs- fähigkeit (§ 5 Abs. 2 HG 2021)	133
	2.3.1.3	Hauptgruppenübergreifende Deckungsfähigkeit (§ 5 Abs. 3 HG 2021)	138
	2.3.1.4	Deckungsfähigkeit durch Flexibilisierungsvermerk (§ 5 Abs. 1 Halbs. 2 HG 2021)	142

	2.3.1.5	Umfang der flexibilisierten Ausgaben in der Haushaltspraxis	144
	2.3.2	Deckungsfähigkeit durch Haushaltsvermerk (§ 20 Abs. 2 BHO)	145
	2.3.3	Deckungsfähigkeit durch Dauergesetz (§ 20 Abs. 1 BHO)	149
	2.4	Deckungsfähigkeit im Haushaltsvollzug (§ 46 BHO)	150
	2.5	Deckungsfähigkeit von Verpflichtungsermächtigungen	152
	2.6	Abgrenzung von Deckungsfähigkeit und Zweckbindung	152
	2.7	Zusammenfassung	153
IV.		Jährlichkeit und zeitliche Bindung	154
	1.	Grundsatz	154
	1.1	Jährlichkeit	154
	1.2	Zeitliche Bindung	155
	2.	Ausnahme: Übertragbarkeit	158
	2.1	Begriffsbestimmung	158
	2.2	Voraussetzungen	160
	2.2.1	Übertragbarkeit durch Dauergesetz (§ 19 Abs. 1 Satz 1 BHO)	160
	2.2.2	Übertragbarkeit durch Haushaltsgesetz (§ 5 Abs. 4 HG 2021)	162
	2.2.3	Übertragbarkeit durch Haushaltsvermerk (§ 19 Abs. 1 Satz 2 BHO)	163
	2.3	Abgrenzungsfragen	164
	2.3.1	Deckungsfähigkeit und Flexibilisierung	164
	2.3.2	Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit	164
	2.4	Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten	165
	2.4.1	Bildung von Ausgaberesten	167
	2.4.2	Inanspruchnahme von Ausgaberesten	168
	2.4.3	Notwendigkeit von Einsparungen	169
	2.4.3.1	Arten von Einsparauflagen	170
	2.4.3.2	Verfügbarkeit von Ausgaberesten	171
	2.4.3.3	Veranschlagung von Ausgaberesten	172
	2.5	Das „Lagebild Haushalt“ der Bundespolizei	174
	2.6	Zusammenfassung	176
V.		Bruttoprinzip	177
	1.	Grundsatz	177
	2.	Ausnahmen: Nettoveranschlagung und Nettonachweis	179
	2.1	Nettoveranschlagung durch Dauergesetz (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BHO)	179

2.2	Nettonachweis durch Haushaltsgesetz	180
2.3	Nettonachweis durch Haushaltsvermerk	182
VI.	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	183
VII.	Vorherigkeit	184
1.	Grundsatz	184
2.	Ausnahme: vorläufige Haushaltsführung	185
VIII.	Fälligkeit	187
IX.	Vollständigkeit und Einheit	188
1.	Grundsatz	188
2.	Ausnahme: Bundesbetriebe und Sondervermögen	189
X.	Haushaltsausgleich	191
XI.	Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit	192
XII.	Öffentlichkeit	193
1.	Grundsatz	193
2.	Ausnahme: geheime Fonds	193
E.	Haushaltskreislauf	195
I.	Aufstellung des Haushaltsplans	196
II.	Feststellung des Haushaltsplans	197
III.	Ausführung des Haushaltsplans	199
1.	Beauftragter für den Haushalt	200
2.	Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnisse	200
3.	Buchführung	202
IV.	Kontrolle der Haushaltswirtschaft	203
1.	Rechnungslegung	203
2.	Rechnungsprüfung	204
	Abbildungsverzeichnis	207
	Tabellenverzeichnis	211
	Stichwortverzeichnis	213

Abkürzungsverzeichnis

a p f	Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis: Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung (Zeitschrift)
Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Ass. jur.	Assessor juris
Aufl.	Auflage
BauGB	Baugesetzbuch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
Begr.	Begründer
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	amtliche Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
ca.	circa
CO ₂	Kohlendioxid
d. h.	das heißt
Dez.	Dezember
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaften
Epl.	Einzelplan

Erg.-Lfg.	Ergänzungslieferung
f.	folgende
ff.	folgende (Plural)
FVG	Finanzverwaltungsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
Halbs.	Halbsatz
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HRB	Haushaltstechnische Richtlinien des Bundes
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
KBestB	Kassenbestimmungen für die Bundesverwaltung
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
ku	künftig umzuwandeln
kw	künftig wegfallend
Lfg.	Lieferung
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
RHO	Reichshaushaltsordnung
Rn.	Randnummer
RV 1871	Reichsverfassung vom 16. April 1871
Rz	Randziffer
S.	Seite/n
sog.	sogenannte/r
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem

u. U.	unter Umständen
v.	von
Var.	Variante
Verb.	Verbindung
VV-BHO	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VV-HB	Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 14. August 1919
z. B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Zeitschrift)

Ausgewählte Literatur

Hand- und Lehrbücher

Heller, Robert F.: Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden; 2. Aufl., Heidelberg 2010.

Henneke, Hans-Günter: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung: eine systematische Darstellung; 2. Aufl., Heidelberg 2000.

Leibinger, Bodo/Müller, Reinhard/Züll, Bernd: Öffentliche Finanzwirtschaft; 15. Aufl., Heidelberg 2021.

Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter: Haushaltsrecht in Bund und Ländern; München 2014.

Westermeier, Antonius/Wiesner, Herbert: Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen; 9. Aufl., Heidelberg 2012.

Aufsätze

Sauerland, Thomas: „Die ‚klassischen‘ Haushaltsgrundsätze“; in: Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis: Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung (a p f) 2020, Seite 238–242 (Teil 1), Seite 269–273 (Teil 2).

Sauerland, Thomas: „Haushaltsrechtlicher Rahmen des Personalmanagements“; in: Ausbildung – Prüfung – Fachpraxis: Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung (a p f) 2020, Seite 65–71.

Schiffner, Tobias/Züll, Bernd: Einführung in die Flexibilisierung des Bundeshaushalts durch § 5 Haushaltsgesetz; in: Deutsche Verwaltungspraxis (DVP) 2019, Seite 187–190.

Schwarz, Kyrill-Alexander/Reimer, Ekkehart: Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG); in: Juristische Schulung (JuS) 2007, Seite 119–126 (Teil 1), Seite 219–225 (Teil 2).

Schwarz, Kyrill-Alexander: Das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht des Grundgesetzes (Art. 104a–115 GG); in: Juristische Arbeitsblätter (JA) 2021, Seite 184–189 (Teil I), Seite 276–281 (Teil II).

Vorschriftensammlungen

Sauerland, Thomas/Menzel, Kai: Vorschriftensammlung Öffentliche Finanzwirtschaft: mit einer Einführung für Studium und Praxis; Stuttgart u. a. 2021.

Schuy, Johannes: Haushaltsrecht. Vorschriftensammlung; 31. Aufl., Heidelberg 2021.

Kommentare

Dittrich, Norbert: Bundeshaushaltsordnung; Loseblattausgabe, München, Stand: 61. Erg.-Lfg. (August 2021).

Gröpl, Christoph (Hrsg.): Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen; 2. Aufl., München 2019.

Piduch, Erwin Adolf (Begr.): Bundeshaushaltsrecht. Kommentar zu den Artikeln 91a, 91b, 91c, 91d, 91e, 104a, 104b, 109 bis 115, 125c, 143c, 143d des Grundgesetzes und zur Bundeshaushaltsordnung mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Länder und ihrer Gemeinden; Loseblattausgabe, 2. Aufl., Stuttgart, Stand: 22. Lfg. (Mai 2020).

A. Einführung

I. Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft

Im Jahr 2019, dem Jahr vor Beginn der Corona-Pandemie, leisteten die öffentlichen Haushalte in Deutschland, d. h. Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen, Ausgaben in Höhe von knapp 1.500 Mrd. € und erzielten Einnahmen in Höhe von 1.540 Mrd. €. ¹ Das entspricht einer Staatsquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) von rund 45 Prozent. Diese Zahlen verdeutlichen die enorme Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die deutsche Volkswirtschaft. Die Ausgaben des Bundes beliefen sich dabei auf knapp 400 Mrd. €.

Im Jahr 2020 stiegen die Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts auf 1.680 Mrd. € an. Aufgrund dieses Anstiegs und einer rückläufigen Wirtschaftsleistung kletterte die Staatsquote im Jahr 2020 auf 51,3 Prozent. Nach verschiedenen Prognosen wird die Staatsquote 2021 sogar auf über 53 Prozent zunehmen, bevor sie 2022 wieder zurückgehen dürfte. Der Bund allein plant für das Jahr 2021 Ausgaben in Höhe von knapp 548 Mrd. €. Das Volumen öffentlicher Aufträge in Deutschland wird von der OECD auf 500 Mrd. € pro Jahr geschätzt. Den größeren Teil der Staatsausgaben machen jedoch Transferzahlungen aus. Dazu gehören insbesondere Sozialleistungen.

Nach dem Finanzwissenschaftler *Richard A. Musgrave* kommen dem Staat die Aufgaben Allokation, Distribution und Stabilisierung zu. Diese Aufgaben kann er zwar nicht ausschließlich, aber doch zu großen Teilen über die Finanzpolitik erreichen. 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 öffentliche Güter, wie z. B. die innere und die äußere Sicherheit, bereitstellt. Dafür werden Ausgabemittel in ausreichender Höhe benötigt. Bei der Distributionspolitik geht es um Verteilungsfragen, etwa die Bereitstellung einer sozialen Mindestsicherung oder Einkommensumverteilung durch eine progressive Einkommensteuer. Die Sozialausgaben sind in Deutschland von besonderer Bedeutung.

¹ Die nachfolgenden Ausführungen in Kapitel A. I. wurden im Wesentlichen *Sauerland/Menzel, Vorschriftensammlung Öffentliche Finanzwirtschaft: mit einer Einführung für Studium und Praxis*, 2021, S. 9–11 entnommen.

- 4 Stabilisierungspolitik wird definiert als Summe aller Maßnahmen zum Erreichen eines makroökonomischen Gleichgewichts. In diesem Sinne ist auch die Forderung in Art. 109 Abs. 2 GG zu verstehen, wonach Bund und Länder „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung“ tragen sollen. Das Erreichen dieses Gleichgewichts kann gemessen werden auf Grundlage der vier in § 1 StWG genannten Ziele:
- Hoher Beschäftigungsstand,
 - Preisniveaustabilität
 - stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum sowie
 - außenwirtschaftliches Gleichgewicht.
- 5 In einer Wirtschaftskrise, wie z. B. der Finanzkrise der Jahre 2008/09, kann der Staat durch die Erhöhung seiner Ausgaben, aber auch durch die Übernahme zusätzlicher Bürgschaften für Unternehmenskredite versuchen, das Erreichen der Ziele positiv zu beeinflussen. Eine Wirtschaftskrise geht naturgemäß mit negativem Wirtschaftswachstum einher. Entfallen die zusätzlichen Staatsausgaben die gewünschten Multiplikatoreffekte, wird der Wirtschaftseinbruch abgeschwächt oder sogar ganz verhindert.
- 6 In einer Pandemie sind die Umstände insofern anders, als eine Zunahme wirtschaftlicher Aktivität gerade nicht erreicht werden soll. Stattdessen sollen durch die Ausnahmesituation in wirtschaftliche Not geratene Menschen unterstützt und an sich „gesunde“ Unternehmen und Beschäftigungsverhältnisse über das Ende der Pandemie hinaus erhalten werden. Auch für diese Rettungsmaßnahmen sind höhere Staatsausgaben und Gewährleistungen für Kredite erforderlich.
- 7 Als Folge einer schrumpfenden Wirtschaftsleistung werden regelmäßig 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.
- 8 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 damit 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 Auffassung vieler Ökonomen haben sich schuldenfinanzierte staatliche Ausgabensteigerungen in der Finanzkrise 2008/09 bewährt, während Sparmaßnahmen erhebliche negative Multiplikatorwirkungen entfaltet haben. Auch durch die massive staatliche Unterstützung ist die deutsche Volkswirtschaft bislang vergleichsweise glimpflich durch die Corona-Pandemie gekommen. Insolvenzen und Massenarbeitslosigkeit sind bisher ausgeblieben. Konjunkturpolitisch motivierte Ausgabenprogramme bleiben unter Volkswirten insbesondere in Deutschland jedoch höchst umstritten. Über die Notwendigkeit steigender Staatsausgaben in Katastrophensituationen besteht demgegenüber ein breiterer Konsens. 9

Die kommenden gesellschaftlichen Herausforderungen wie die Digitalisierung und die Dekarbonisierung gehen mit einem erheblichen öffentlichen Investitionsbedarf einher. Zudem wird der demografische Wandel dazu führen, dass die Ausgaben in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Pensionszahlungen an Ruhestandsbeamte stetig steigen werden. Die bereits heute große Bedeutung der öffentlichen Finanzen wird daher in Zukunft weiter zunehmen. 10

II. Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Finanzwirtschaft

1. Haushaltsrecht als Teilgebiet des öffentlichen Rechts

Das Haushaltsrecht berechtigt und verpflichtet ausnahmslos Träger hoheitlicher Staatsgewalt. Es ist deshalb ein Teilgebiet des öffentlichen Rechts. Das öffentliche Recht besteht aus dem 11

- Verfassungsrecht,
- Verwaltungsrecht,
- Europarecht und
- Völkerrecht.

Vorschriften über die Haushaltswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland finden sich in allen Rechtsgebieten. Von besonderer Bedeutung sind das Finanzverfassungsrecht und das Verwaltungsrecht. 12

Das Verwaltungsrecht gliedert sich in das Allgemeine und das Besondere Verwaltungsrecht. 13

- Das Allgemeine Verwaltungsrecht umfasst diejenigen Regelungen, Grundsätze und Rechtsbegriffe, die übergreifend für alle Bereiche der Verwal-

A. Einführung

tung maßgebend sind. Hierzu gehören vor allem die Bestimmungen über den Verwaltungsaufbau und die Verwaltungsorganisation, über die Handlungsformen der Verwaltung, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsvollstreckung und die Staatshaftung.

- 14 – Das Besondere Verwaltungsrecht hingegen betrifft spezielle Verwaltungsbereiche, die meistens in einem oder sogar mehreren Gesetzen geregelt sind. Zum Besonderen Verwaltungsrecht gehört auch das Haushaltsrecht (Abb. 1).

2. Verfassungsrecht

- 15 Von besonderer Bedeutung für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern ist das Verfassungsrecht. Wohlüberlegt hebt das Grundgesetz die bundesstaatliche Finanzverfassung in einem eigenständigen Abschnitt – dem X. Abschnitt (Art. 104a bis Art. 115 GG) – besonders hervor und weicht damit von seinem übrigen Aufbau ab. Während die sonstigen staatsorganisationsrechtlichen Teile des Grundgesetzes entweder an Organe (III. bis VI. Abschnitt) oder an Funktionen (VII. bis IX. Abschnitt) anknüpfen, regelt der X. Abschnitt finanzverfassungsrechtliche Fragen sachbezogen ohne Rücksicht auf bestimmte Organe oder Funktionen.

- 16 Der X. Abschnitt des Grundgesetzes besteht aus zwei Teilen:
 - 1. Der erste Komplex (Art. 104a bis Art. 108 GG) enthält die Finanzverfassung im engeren Sinne oder – anders formuliert – das Recht der Staatseinnahmen. Im Vordergrund steht die Abgrenzung der Kompetenzen

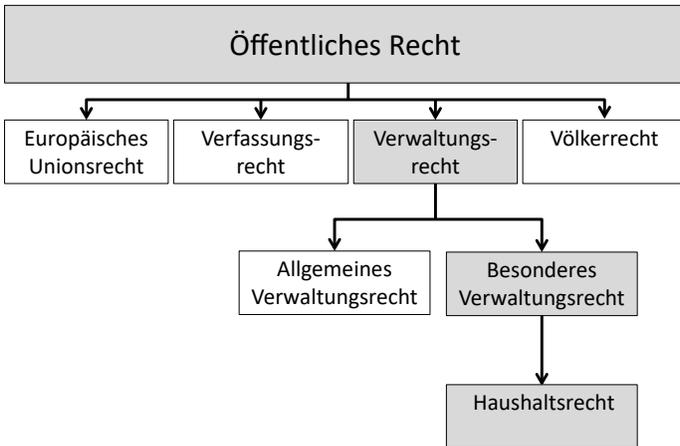


Abb. 1: Standort des Haushaltsrechts.

zwischen dem Bund und den Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände. Konkret geht es

- a) in Art. 104a GG um die Verteilung der zur Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben notwendigen Ausgabenhoheit,
 - b) in Art. 105 GG um die Verteilung der Steuergesetzgebungshoheit,
 - c) in Art. 106 und Art. 107 GG um die Verteilung der Steuerertragshoheit und
 - d) in Art. 108 GG um die Verteilung der Steuerverwaltungshoheit (sowie die Finanzgerichtsbarkeit).
2. Der zweite Teil des X. Abschnitts (Art. 109 bis Art. 115 GG) normiert das Haushaltsverfassungsrecht oder das Recht der Staatsausgaben, und zwar
- a) in Art. 109 und Art. 109a GG haushaltsrechtliche Grundsätze für Bund und Bundesländer,
 - b) in Art. 110 bis Art. 114 GG das Haushaltsrecht des Bundes und
 - c) in Art. 115 GG die Zulässigkeit und die Grenzen der Kreditaufnahme des Bundes.

Darüber hinaus finden sich im Grundgesetz auch außerhalb seines X. Abschnitts vereinzelt weitere finanzverfassungsrechtliche Regelungen, so z. B. in

- Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 GG über das gemeindliche Hebesatzrecht,
- Art. 140 GG in Verb. mit Art. 137 Abs. 6 WRV über die Kirchensteuer oder
- Art. 91a bis Art. 91e GG über die Finanzierung der sog. Gemeinschaftsaufgaben und Verwaltungszusammenarbeit.

Zu erwähnen sind schließlich noch allgemeine Prinzipien des Grundgesetzes, die zwar nicht spezifisch finanzrechtlicher Natur sind, jedoch auch im Rahmen finanzwirtschaftlicher Vorgänge Beachtung finden müssen. Namentlich sind dies die Grundrechte, das Rechtsstaatsprinzip und das Sozialstaatsprinzip. 18

3. Parlamentsgesetze

3.1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

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 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz)² erklärte deshalb die Stabili-

2 BGBl. 1967 I S. 582.

tät des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum zum Ziel staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz führte auf Bundesebene außerdem erstmals eine mittelfristige Finanzplanung ein.³

3.2 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder

- 20 1969 wurde das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) beschlossen.⁴ Als konkretisierungs- und ergänzungsbedürftiges Rahmengesetz verpflichtet es Bund und Länder, ihr jeweiliges Haushaltsrecht an einheitlichen Grundsätzen auszurichten. Zwar gewährleistet Art. 109 Abs. 1 GG die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern. In einem modernen Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland bedarf es jedoch eines Mindestmaßes an Übereinstimmung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Dem dient das Haushaltsgrundsätzegesetz.

3.3 Bundeshaushaltsordnung

- 21 Am 1. Januar 1970 trat die Bundeshaushaltsordnung in Kraft,⁵ welche die bis dahin geltende Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 ablöste. Die Bundeshaushaltsordnung enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans, das Kaswesen sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung. Die Landeshaushaltsordnungen stimmen sowohl inhaltlich als auch in der Reihenfolge der Vorschriften weitgehend mit der Bundeshaushaltsordnung überein.
- 22 Bundeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnungen gelten im Gegensatz zu den jährlichen Haushaltsgesetzen auf Dauer. Sie werden deshalb auch als Dauergesetze oder Ständigengesetze bezeichnet.⁶

3 Dazu noch Rz 278 ff.

4 BGBl. 1969 I S. 1273.

5 BGBl. 1969 I S. 1283.

6 *Westermeyer/Wiesner*, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, 9. Aufl. 2012, Rn. 16.