



Der Haushalt des Bundes

Das Königsrecht des Parlaments	2
Die Einnahmen des Bundes	8
Der Haushalt des Bundes 2006	10
Die Ausgaben des Bundes	12
So arbeitet der Haushaltsausschuss	14
Geschichte des Haushaltsrechts	18



Der Bundestag wacht über das Budget der Bundesrepublik.



Das Bundesfinanzministerium.

Der Haushalt des Bundes

Das Königsrecht des Parlaments

Geld ist nicht alles. Aber ohne Geld ist (fast) alles nichts. Das gilt natürlich auch für den Staat. Was auch immer politisch entschieden wird – in den meisten Fällen hat das auch Auswirkungen auf Einnahmen oder Ausgaben. Die Meinung vom Bedeutungsverlust des Parlaments mag verbreitet sein. Gerade die Haushaltspolitik zeigt, wie falsch sie ist. Denn die Bundesregierung kann keinen Cent ohne Zustimmung des Bundestages ausgeben. Da mag vieles von der Exekutive vorbestimmt erscheinen, tatsächlich reicht der Einfluss des Bundestages weit über den auf den ersten Blick sichtbaren Bereich hinaus. Mit Nachdruck achtet insbesondere der Haushaltsausschuss darauf, dass ständig klar wird: Das Budgetrecht ist und bleibt das Königsrecht des Parlaments.

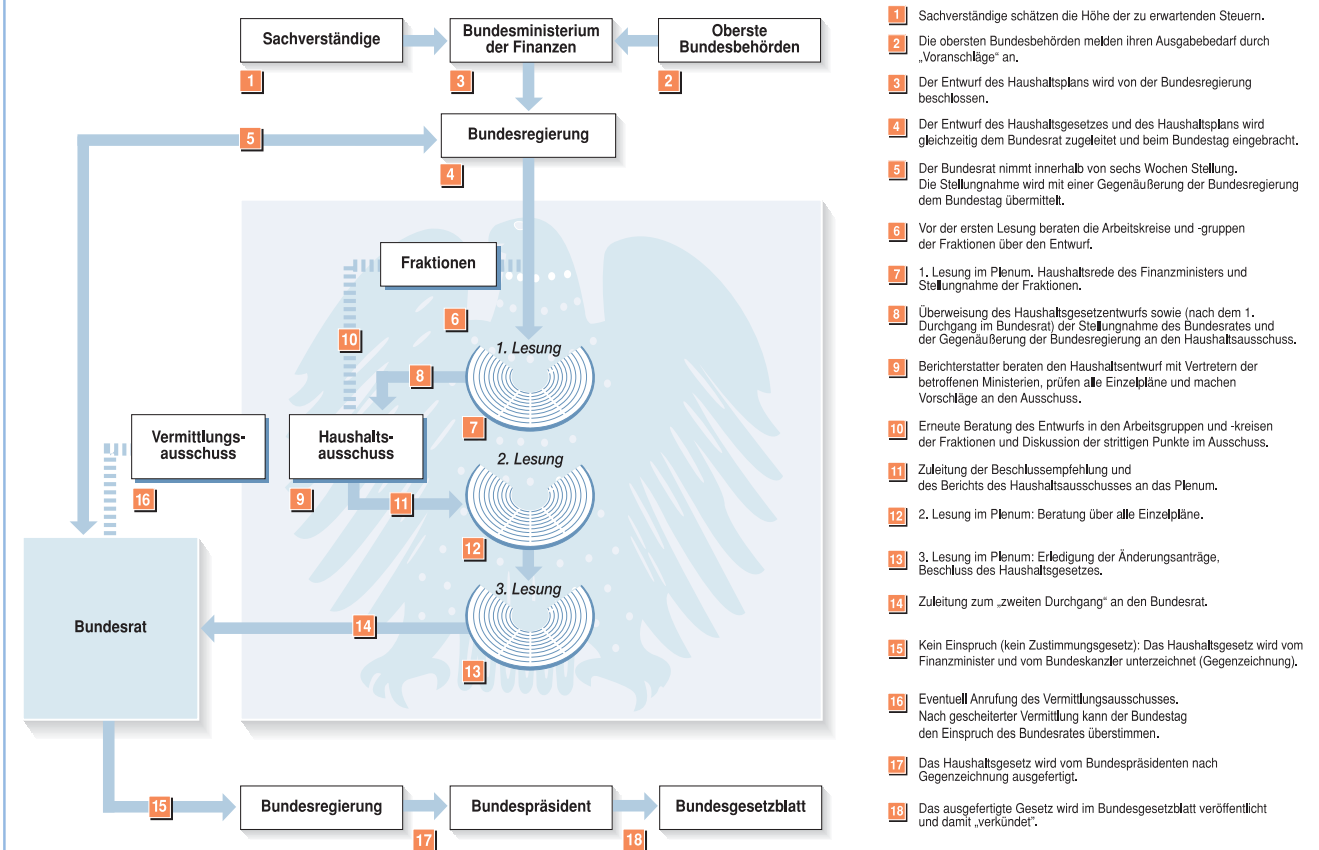
Diese oft verwendete Bezeichnung vom „Königsrecht“ kann in drei Dimensionen verstanden werden. Einmal als Bezeichnung für die wichtigste Funktion, sozusagen die Kernkompetenz des Parlamentes. Zum Zweiten im Verhältnis zur Regierung, in dem das Parlament in der bedeutendsten Zuständigkeit „die Krone“ auf hat, und zum Dritten erinnert das Wort an das historische Ringen um Einfluss und Macht zwischen König und Standes-, später Volksvertretern. Das Budgetrecht gehört zu den ältesten und wirkungsvollsten Rechten, die sich die Parlamente erkämpfen.

In der Übersicht entsteht ein Bundeshaushalt so: Die Regierung stellt einen Haushaltsplanentwurf zusammen und leitet ihn an Bundestag und Bundesrat weiter. In einer ersten Lesung setzt sich der Bundestag in einer mehrtägigen Beratung im Plenum mit den Grundzügen der Politik auseinander, die auf der Grundlage

der vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben geplant sind. Dann befassen sich die Fachausschüsse mit den Details. Federführend ist dabei der Haushaltsausschuss, der sich jeden einzelnen Posten genau anschaut und gegebenenfalls Veränderungen vorschlägt. Darüber wird dann in der zweiten Lesung Monate später nacheinander für jeden Politikbereich einzeln erneut beraten und abgestimmt, bis das Gesamtwerk von rund 3.000 Seiten dann in der dritten Lesung eine Mehrheit im Bundestag findet. Sollte der Bundesrat Bedenken haben, kann er Einspruch erheben; der Bundestag kann einen Einspruch des Bundesrates aber mit der entsprechenden Mehrheit zurückweisen. Danach unterschreibt der Bundespräsident das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan als Anlage, und mit der Verkündung im Bundesgesetzblatt wird es zum 1. Januar des Haushaltsjahres, auf das es sich bezieht, wirksam.

Kontrolle der Ausgaben
Doch auch in der folgenden Zeit behält das Parlament seinen Einfluss. Nicht alle Ausgaben lassen sich nämlich präzise vorherbestimmen. Manche Ansätze werden zunächst mit einer „Sperr“ versehen. Dann muss der Haushaltsausschuss die entsprechenden Mittel erst noch eigens freigeben, wenn er die nötigen Informationen erhalten hat und die vorher formulierten Bedingungen erfüllt sind. Auch auf unvorhergesehene Entwicklungen und Ereignisse muss die Regierung reagieren können. Doch auch die außerplanmäßigen Ausgaben, für die zunächst kein eigener Titel im Haushaltsplan vorgesehen war, und auch die überplanmäßigen Ausgaben, die also den zunächst eingeplanten Umfang übersteigen, müssen dem Haushaltsausschuss vorgelegt werden. Über seinen Unterausschuss zur Rechnungsprüfung behält der Haushaltsausschuss zudem mit einem weiteren Instrument die Kontrolle über die

Bundshaushalt: Vom Entwurf zum Gesetzblatt



- 1 Sachverständige schätzen die Höhe der zu erwartenden Steuern.
- 2 Die obersten Bundesbehörden melden ihren Ausgabebedarf durch „Voranschläge“ an.
- 3 Der Entwurf des Haushaltsplans wird von der Bundesregierung beschlossen.
- 4 Der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans wird gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet und beim Bundestag eingebracht.
- 5 Der Bundesrat nimmt innerhalb von sechs Wochen Stellung. Die Stellungnahme wird mit einer Gegenäußerung der Bundesregierung dem Bundestag übermittelt.
- 6 Vor der ersten Lesung beraten die Arbeitskreise und -gruppen der Fraktionen über den Entwurf.
- 7 1. Lesung im Plenum. Haushaltsrede des Finanzministers und Stellungnahme der Fraktionen.
- 8 Überweisung des Haushaltsgesetzesentwurfs sowie (nach dem 1. Durchgang im Bundesrat) der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung an den Haushaltsausschuss.
- 9 Berichterstatter beraten den Haushaltsentwurf mit Vertretern der betroffenen Ministerien, prüfen alle Einzelpläne und machen Vorschläge an den Ausschuss.
- 10 Erneute Beratung des Entwurfs in den Arbeitsgruppen und -kreisen der Fraktionen und Diskussion der strittigen Punkte im Ausschuss.
- 11 Zuleitung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Haushaltsausschusses an das Plenum.
- 12 2. Lesung im Plenum: Beratung über alle Einzelpläne.
- 13 3. Lesung im Plenum: Erledigung der Änderungsanträge, Beschluss des Haushaltsgesetzes.
- 14 Zuleitung zum „zweiten Durchgang“ an den Bundesrat.
- 15 Kein Einspruch (kein Zustimmungsgesetz): Das Haushaltsgesetz wird vom Finanzminister und vom Bundeskanzler unterzeichnet (Gegenzeichnung).
- 16 Eventuell Anrufung des Vermittlungsausschusses. Nach gescheiterter Vermittlung kann der Bundestag den Einspruch des Bundesrates überstimmen.
- 17 Das Haushaltsgesetz wird vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt.
- 18 Das ausgefertigte Gesetz wird im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und damit „verkündet“.

Voranschlag

Unterlagen für die Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans. Die Vorschläge enthalten die finanziellen Bedarfsanforderungen der Ressorts für das Haushaltsjahr, auf deren Grundlage das Finanzministerium den Entwurf des Haushaltsplans aufstellt.

Haushaltsplan

Der Haushaltsplan ist eine systematisch gegliederte Zusammenstellung der für ein Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu ihrer Deckung vorgesehenen Einnahmen. Er ist die Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Außer- und überplanmäßige Ausgaben

Außerplanmäßig sind Ausgaben, für deren Zweck im Haushaltsplan kein Ausgabetitel vorgesehen ist. Überplanmäßig sind Ausgaben, die die vorgesehene Höhe des Ausgabetitels überschreiten, ohne dass der Haushaltsplan dies zulässt. Die außer- und überplanmäßigen Ausgaben sollen durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Einzelplan ausgeglichen werden.

Nachtragshaushalt

Ein durch das Haushaltsgesetz festgestellter Haushaltsplan kann durch einen Nachtrag geändert werden. Dieser Nachtragshaushalt wird in dem für den Bundeshaushalt üblichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Ein Nachtragshaushalt ist dann nicht nötig, wenn die Mehrausgaben im Einzelfall höchstens fünf Millionen Euro betragen oder wenn Rechtsverpflichtungen erfüllt werden müssen.

Haushaltsausführung. Wichtiger Berater ist dabei der Bundesrechnungshof, der als unabhängige Instanz über die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs wacht und mit jährlichen Berichten an den Ausschuss auf Missstände und Schief-lagen hinweist. Erst mit einer förmlichen Entlastung für die Regierung ist der Haushaltskreislauf beendet – derweil längst ein oder zwei nachfolgende Haushaltspläne auf dem Weg sind.

Vorgaben für den Haushalt Jeder Haushaltsplan muss einer ganzen Reihe von Grundsätzen, Vorgaben und Orientierungsmustern folgen. In der Regel gilt er jeweils für ein Jahr; ausnahmsweise kann auch ein „Doppelhaushalt“ für zwei Jahre aufgestellt werden. Bei solchen Haushalten für mehrere Jahre müssen aber alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr getrennt angegeben werden. Es dürfen zudem keine Einnahmen und Ausgaben am Haushalt „vorbeigehen“; er muss also vollständig sein – von ganz wenigen zulässigen Fällen (Sondervermögen) abgesehen. Er sollte vor Beginn des Haushaltsjahres rechtskräftig sein, weil sonst – wie 2006 – zunächst nur eingeschränkt gearbeitet werden kann. Weiterhin muss die Summe der geplanten Einnahmen mit der Summe der geplanten Ausgaben

deckungsgleich sein. Hier können zusätzlich zu den Steuereinnahmen auch Kredite eingeplant werden; doch der Spielraum dafür wird immer enger, weil die Zinslasten für Kredite in der Vergangenheit schon einen großen Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen, derzeit sind es über 14 Prozent. Um die nachfolgenden Generationen nicht zu überlasten, müsste eigentlich die Nettoneuverschuldung auf null reduziert werden. Weitere Grenzen ziehen der Maastrichter Vertrag über Stabilität und Wachstum in der Europäischen Union und das Grundgesetz in Artikel 115. Danach darf der Umfang der Kreditaufnahme die Summe der Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten – es sei denn, das Geld ist nötig, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes zu bekämpfen.

Damit ist eine weitere Vorgabe angesprochen: die Wirkung des Haushaltes auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Er soll so ausgerichtet sein, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht (Preisstabilität, Vollbeschäftigung, stetiges Wirtschaftswachstum und ausgeglichene Außenhandelsbilanz) erreicht wird. Um einigermaßen verlässlich planen zu können, brauchen die Finanz- und Haushaltspolitiker Prognosen über die vermutliche Entwicklung der Einnahmen. Dazu gibt

es einen Arbeitskreis Steuerschätzung, der aus Experten von Bund, Ländern und Kommunen, der Deutschen Bundesbank, Vertretern des Statistischen Bundesamtes und wissenschaftlichen Instituten besteht und der zweimal im Jahr auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung und des jeweils geltenden Steuerrechts die zu erwartenden Steuereinnahmen schätzt.

Ein Haushaltsplan entsteht Es sind also ständig viele Aspekte zu berücksichtigen, wenn ein solcher Haushalt entsteht. Das beginnt meistens schon zu einem Zeitpunkt, an dem der gerade beschlossene Haushalt des nächsten Jahres noch nicht wirksam wird, also im Dezember des Vor-Vorjahres. Da starten die Mitarbeiter in den Ministerien und Bundesbehörden ihre Überlegungen, welche Ausgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich voraussichtlich notwendig werden. Die offiziellen Arbeiten an einem Vorentwurf beginnen, wenn das Finanzministerium in einem „Haushaltsaufstellungs-rundschreiben“ alle Ministerien um die erforderlichen Daten bittet. Es geht dabei nicht um eine Wunschliste, sondern um eine bereits unter dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gewichtete Beurteilung dessen, was unbedingt nötig ist. Zu diesem Zweck schickt nicht jeder Mitarbeiter einzeln seine Einschätzung an das Finanzministerium, sondern das Zahlenmaterial wird in jedem einzelnen Ministerium und in jeder einzelnen Obersten Bundesbehörde gesammelt, gewichtet, in Teilen gekürzt, an Einzelstellen ergänzt und dann erst dem Finanzministerium übersandt. Hier entsteht nun ein erster Überblick, der zumeist Anlass für viele Rückfragen und Verhandlungen ist, damit die Ausgaben insgesamt nicht aus dem Ruder laufen.


Für alle Fachbereiche gibt es im Finanzministerium jeweils „Spiegelreferate“ mit Mitarbeitern, die sich besonders gut in der Materie des jeweiligen Ministeriums auskennen. Führen die Gespräche zwischen den Referenten, Abteilungsleitern und Staatssekretären noch nicht zur Klärung von Haushaltsansätzen, die zwischen den Ministerien umstritten sind, folgt eine

Sonderfall 2006

Vorläufige Haushaltsführung

Das Grundgesetz schreibt in Artikel 110 vor, dass ein Haushalt grundsätzlich vor Beginn des Jahres verabschiedet werden soll, für das er gilt. Doch nicht immer kann diese „Vorherigkeit“ eingehalten werden. So geschieht es, dass – wie 2005 für den 2006er Haushalt – unversehens eine vorgezogene Neuwahl einen Strich durch die Zeitplanung macht. Weil der Bund nicht seine Arbeit und Pflichterfüllung einfach einstellen kann, kommt es dann nach Artikel 111 im Rahmen des „Haushaltsvorgriffs“ zu einer vorläufigen Haushaltsführung. Einzelne Bundesländer behelfen sich in diesen Fällen damit, dass in keinem Monat mehr als ein Zwölftel des vorjährigen Haushaltes ausgegeben werden darf. Eine solche Beschränkung kennt das Grundgesetz nicht. Es darf allerdings keine neuen Initiativen und Projekte geben, grundsätzlich ist eine vorläufige Haushaltsführung die Erfüllung bestehender Rechtsverpflichtungen.

Zur Finanzierung kann der Bund auch Kredite aufnehmen, bevor der neue Haushaltsplan in Kraft ist, allerdings nur bis zu einem Viertel der Summe der vorjährigen Kredite. Die vorläufige Haushaltsführung ist darauf angelegt, den Prozess der Wirtschaftsführung aufrechtzuerhalten. Denn neu gewählte Regierungen dürfen vorerst keine eigenen merklichen Akzente setzen, so lange der Bundestag dies nicht als Teil eines neuen Haushaltsplanes beschlossen hat.

 Analysen und Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Stichwort „Vorläufige Haushaltsführung“ (20.12.2005): www.bundestag.de/bic/analysen/2005

Der Bundesrechnungshof kontrolliert den Haushaltsvollzug und berichtet dem Bundestag.



Prognosen zur Steuerentwicklung: Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung.



Verpflichtungs-ermächtigung

Im Haushaltsplan vermerkte Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Verpflichtungsermächtigungen geben Planungssicherheit für mehrjährige Maßnahmen.

Haushaltstitel

Der Titel ist die kleinste haushaltsrechtliche Einheit. In Titeln werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach dem Zweck veranschlagt.

Finanzplan

Zusammenfassende Darstellung der fünfjährigen Finanzplanung, die der Haushaltswirtschaft des Bundes zu Grunde zu legen ist. Der Finanzplan wird vom Bundesfinanzminister aufgestellt, von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt.

Haushaltskreislauf

Bezeichnung für das Verfahren, das von der Aufstellung und gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans über dessen Ausführung durch die Verwaltung, die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof, die Rechnungslegung bis zur Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament reicht.

Runde von „Chefgesprächen“, bei denen der Finanzminister mit seinen Kolleginnen und Kollegen direkt über mögliche Lösungen berät. Schon in diesem Stadium sind auch Hinweise aus dem Kanzleramt wichtig; denn nach der Verfassung bestimmt die Bundeskanzlerin die Richtlinien der Politik. Doch auch der Finanzminister hat eine Sonderstellung. Er muss in alle fachpolitischen Vorhaben eingeschaltet werden, wenn es um Ausgaben geht, und er kann gegen alle Beschlüsse des Bundeskabinetts mit Finanzierungsauswirkungen Widerspruch einlegen.

Sonderrechte bei der Haushaltsaufstellung haben unter anderem Verfassungsorgane, also etwa Bundespräsident, Bundestag oder Bundesverfassungsgericht. Auch ihre Arbeit kostet Geld, doch sind sie natürlich nicht der Bundesregierung unterstellt. Der Finanzminister kann ihre Haushaltsanmeldungen abändern, doch wenn die Betroffenen nicht damit einverstanden sind, muss der Minister deren Stellungnahmen bei der Beschlussfassung im Kabinett und bei der Einbringung des Haushaltsentwurfs im Bundestag beifügen.

Langfristige Perspektive
Neben dem eigentlichen Haushaltsplan wird ein Finanzplan aufgestellt, der eine Perspektive über das jeweilige

Haushaltsjahr hinaus entwickelt. Er beschreibt die Vorhersagen für die Gesamtwirtschaft über mehrere Jahre hinweg und bettet den aktuellen Haushaltsplan somit in eine mittelfristige Entwicklung ein. Zusätzliche Klarheit ergibt sich aus der Systematik des Haushaltsplanes. Da wird einerseits unterschieden nach den Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Ressorts und obersten Bundesbehörden, andererseits nach den Arten von Einnahmen und Ausgaben, schließlich auch nach den verschiedenen Funktionen. Zudem werden alle Verpflichtungsermächtigungen aufgelistet, also Ausgaben, die erst in künftigen Haushaltsjahren fällig werden – etwa bei der Bestellung von Flugzeugen für die Bundeswehr, die über viele Jahre hinweg geplant und geliefert werden. Auch hier darf die Übersicht natürlich nicht verloren gehen.

Sind alle diese Angaben auf Regierungsseite geklärt, beschließt das Bundeskabinett förmlich über den Entwurf und übersendet ihn zeitgleich an den Bundesrat und den Bundestag. Meistens geschieht dies in den Sommermonaten. Zum Herbst hin beginnt die parlamentarische Beratung. Sie beginnt traditionell mit der Einbringungsrede durch den Finanzminister, an die sich eine erste Runde von Debattenreden anschließt. In den folgenden

Tagen geht es dann um jeden einzelnen Politikbereich. Die Absichten der Regierungsmehrheit müssen sich dabei immer wieder der Kritik und den Gegenentwürfen der Opposition stellen. Eine herausragende Rolle nimmt dabei die Beratung des Kanzleretats ein. Dieser ist zwar einer der kleinsten Einzelpläne, doch weil die Bundeskanzlerin die Richtlinien der Politik bestimmt, konzentriert sich hier auch die Generalaussprache über die Richtung der Regierungspolitik. Am Ende der Aussprache wird der Haushaltsplan zur Detailberatung an die Fachausschüsse überwiesen, die das mehrere tausend Seiten umfassende Zahlenwerk intensiv unter die Lupe nehmen.

Detailarbeit im Ausschuss
Insbesondere der Haushaltsausschuss beschäftigt sich mit jedem einzelnen Haushaltstitel und behandelt dazu viele dutzend, meistens hunderte von Änderungsanträgen. Dazu gibt er am Ende eine Empfehlung ab, über die der Bundestag dann in der zweiten Lesung erneut berät und entscheidet – wieder mit einem Einzelplan hinter dem anderen und in engagierter Auseinandersetzung von Koalitions- und Oppositionsrednern – bevor dann in dritter Lesung der Haushalt als Ganzes zur Beschlussfassung ansteht.

Die Wirklichkeit der Haushaltspolitik spielt sich im Alltag jedoch fließender ab, als es in einer isolierten Darstellung ausgedrückt werden kann. Denn natürlich haben vor allem die für die jeweiligen Ressorts zuständigen Mitglieder des Haushaltsausschusses nicht erst Kontakt mit den Ministerien, wenn der neue Entwurf zur Abstimmung auf dem Tisch liegt. So ergibt sich regelmäßig, dass die Parlamentarier bereits in der Phase vor der Beratung des Haushaltsplanes im Haushaltsausschuss etwa im Rahmen so genannter Berichterstattergespräche auf dessen Gestaltung Einfluss nehmen. Es sieht dann nur so aus, als würde das Parlament viele Punkte der Regierungsvorschläge einfach nur so „durchwinken“. Tatsächlich hat die Regierung durchaus an vielen Punkten vorher erfahren, was der Bundestag für beschlussfähig hält.

Der Haushaltsplan

So liest man den Haushalt

Keine Angst vor vielen Zahlen. Natürlich hat der eigentliche Haushaltsplan als Summe aller Vorhaben des Bundes einen entsprechenden Umfang: rund 3.000 Seiten. Wer sich näher für die Details interessiert, sollte sich davon nicht abhalten lassen. Am besten, er nähert sich über den Finanzplan des Bundes (aktuell der für den Zeitraum 2005 bis 2009) an den eigentlichen Haushalt an. Denn in dem Finanzplan sind die wesentlichen Vorhaben und Entwicklungen schon anschaulich erläutert. Der Haushalt selbst ist dann in mehrere Teile untergliedert, um die Einnahmen und Ausgaben so transparent wie möglich zu machen. Die Aufteilung nach Arten und nach Aufgaben stellen noch den kleinsten Teil dar.

Den meisten Raum nimmt die Darlegung jedes Einzelplanes ein. Im Internetzeitalter lässt sich mit wenigen Klicks schnell zum gewünschten Bereich springen. Eingeleitet wird jeder Plan durch einige einführende Erläuterungen. Es folgt eine Fülle verschiedener Titel. Ein Titel ist die kleinste haushaltsrechtliche Einheit. Zur systematischen Erfassung trägt jeder eine Ordnungsnummer, sodann eine nähere Bezeichnung und den vorgesehenen Betrag. Zum besseren Vergleich sind weitere Ist- und Soll-Zahlen aus anderen Haushaltsjahren angegeben. Bei vielen Titeln folgt zum besseren Verständnis auch noch eine Erläuterung, worin besondere Entwicklungen begründet sind.



Der Bundeshaushalt 2006 im Internet:
www.bmf.bund.de/bundeshaushalt2006/index.html

Bundesfinanzminister Peer Steinbrück (SPD) redet vor dem Bundestag.



Blick auf die Regierungsbank im Bundestag: Das Parlament legt fest, was die Fachministerien ausgeben dürfen.





Der Finanzausschuss des Bundestages, zuständig für die Steuerpolitik.

Die Einnahmen des Bundes

Wo das Geld herkommt

Nichts kommt von selbst. Straßen, Schulen, Arbeitslosengeld – alles kostet. Die Mittel muss sich der Staat bei Bürgern, Firmen und Organisationen besorgen. Die oberste Verpflichtung des Parlamentes: Dass es bei den Steuergesetzen so gerecht und nachvollziehbar wie eben möglich zugeht.

Im alten Ägypten maßen so genannte „Nilometer“, wie hoch die Überschwemmung jeweils ausgefallen war. Daraus konnten die „Finanzbeamten“ des Pharaos berechnen, wie hoch die Erträge der Bauern aller Erfahrung nach ausfallen werden, wie hoch also die Abgabepflicht an den Staat sein durfte, ohne den Landwirt zu unter- oder überfordern. Das Prinzip ist geblieben: Besteuert wird nach der individuellen Leistungsfähigkeit. Wer wenig verdient, zahlt wenig. Wer mehr verdient, zahlt mehr.

Daneben hat der Bund zahlreiche Feinjustierungen eingeführt. So steigt zwar weiterhin der Steuersatz, je mehr ein Bürger verdient. Doch sowohl der

Höchst- wie der Eingangsteuersatz ist mehrfach heruntersgesetzt worden. Der eine von 53 auf 42, der andere von 25,9 auf 15 Prozent. Gleichzeitig setzte der Bundesgesetzgeber den Grundfreibetrag, der also völlig steuerfrei bleibt, von 6.322 auf 7.664 Euro hinauf. Hinzu kommen steuerliche Erleichterungen für Verheiratete, für Familien, Alleinerziehende und zahlreiche weitere persönliche Umstände.

Nach der Umsatzsteuer macht die Einkommensteuer den zweitgrößten Anteil unter den Staatseinnahmen aus. Der Bund rechnet daraus im Jahr 2006 mit 56,8 Milliarden Euro Einnahmen, bis zum Jahr 2009 soll der Betrag sogar auf 66 Milliarden Euro ansteigen.

Und das ist nur ein Teil der eingenommenen Einkommensteuer. Denn viele Steuern teilen sich Bund, Länder und Gemeinden. Von der Einkommensteuer gehen beispielsweise je 42,5 Prozent an Bund und Länder und 15 Prozent an die Kommunen. Die Einkommensteuer wird nicht nur auf die klassischen Löhne und Gehälter erhoben. Sie gilt daneben für die sechs weiteren Arten von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieben, aus selbstständiger Arbeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung und aus sonstigen Einkünften, wozu beispielsweise Renten oder Spekulationsgewinne gehören.

Größter „Brocken“ aus Sicht des Bundes ist die Umsatzsteuer. Sie funktioniert im Prinzip ganz einfach: Diese Steuer begleitet jedes Produkt, ganz gleich, wie oft es weiterverarbeitet oder veredelt wird, bis es vom Endverbraucher gekauft wird. Weil es von Stufe zu Stufe mehr an Wert gewinnt, wird die Steuer auch Mehrwertsteuer genannt. Es gibt sie in drei Stufen: Zum vollen Satz (16 Prozent Aufschlag auf den Nettopreis/ab 2007 sind es 19 Prozent), zum ermäßigten Satz (sieben Prozent) zum Beispiel für Bücher oder Kunstgegenstände und zum Nullsatz, etwa für Briefmarken. Lebensmittel sind an die Verzehrssituation geknüpft. Deshalb wird in den Schnellrestaurants auch stets gefragt: „Wollen Sie es mitnehmen oder hier essen?“ Mitnehmen bedeutet ermäßigter, vor Ort verzehren voller Steuersatz.

Der Verbraucher merkt es in der Regel nur bei einem genauen Blick auf die Quittung, der Staat kann davon einen guten Teil seiner Aufgaben erfüllen. Allein beim Bund, der gut die Hälfte aus der Umsatzsteuer erhält, werden für das Jahr 2006 fast 75,5 Milliarden Euro daraus erwartet, für das Jahr 2009 sogar 76,8 Milliarden.

Am Beispiel der Umsatzsteuer lässt sich auch die enorme Veränderung verdeutlichen, die einzelne Steuerarten durchmachen. Im Jahr 1968 lag der Satz bei zehn Prozent; die Gesamteinnahmen aus der Umsatzsteuer beliefen sich auf umgerechnet 13 Milliarden Euro, binnen drei Jahrzehnten stieg der Satz auf 16 Prozent, der Ertrag verzehnfachte sich auf 137 Milliarden. Entsprechend macht die Umsatzsteuer nicht mehr nur ein Fünftel, sondern inzwischen

schon ein Drittel der gesamten Steuereinnahmen aus.

Drittgrößter Posten bei den Steuereinnahmen ist für den Bund die Mineralölsteuer (rund 40 Milliarden/abzüglich gut sieben Milliarden Länderbeteiligung). Der Bundesanteil an nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, vom Zinsabschlag und an der Körperschaftsteuer fällt mit 16 bis 18 Milliarden ebenfalls noch deutlich ins Gewicht, dicht gefolgt von rund 15 Milliarden Euro aus der Tabaksteuer. Überaus nennenswert sind daneben die Stromsteuer mit knapp sieben Milliarden für den Bund und die Branntweinsteuer mit 2,2 Milliarden.

Regulierungsinstrument

Die Steuerschätzer dürfen nie vergessen, dass Steuern auch das Verhalten der Bürger lenken. Häufig setzt der Staat die Steuerschraube ein, um anderes zu bewirken als nur mehr Einnahmen. So freute sich die Gesundheitsministerin über eine wachsende Nichtraucherquote in der Folge höherer Tabaksteuer und die Drogenbeauftragte über einen sprunghaft wachsenden Konsumverzicht von Jugendlichen bei den so genannten Alcopops durch eine drastische Besteuerung. Eine Doppelstrategie verfolgte der Staat mit der so genannten Ökosteuer: Die Einnahmen sollten dazu verwendet werden, die Beiträge zur Rentenversicherung zu stabilisieren, gleichzeitig sollte die höhere Belastung von Energieverbrauch zu einem umweltbewussteren Umgang mit dem knappen Gut anregen oder zum Umsteigen auf erneuerbare Energien anregen, die von der Ökosteuer befreit blieben.

In den ersten 50 Jahren der deutschen Nachkriegsgeschichte finanzierte sich der Bund mehr aus direkten Steuern (wie der Einkommensteuer) als aus indirekten Steuern (wie der Umsatzsteuer). 1950 betrug dieses Verhältnis 50,6:49,4 Prozent (5,3 zu 5,2 Milliarden Euro). 1989 war das Verhältnis auf 59,5:40,5 Prozent (159,5 zu 121,6 Milliarden Euro) auseinander gedriftet. Seit dem Jahr 2001 hat sich das Verhältnis umgekehrt, 2006 liegt es bei 49,2 zu 50,8 Prozent (229 zu 236 Milliarden Euro/geschätzt).

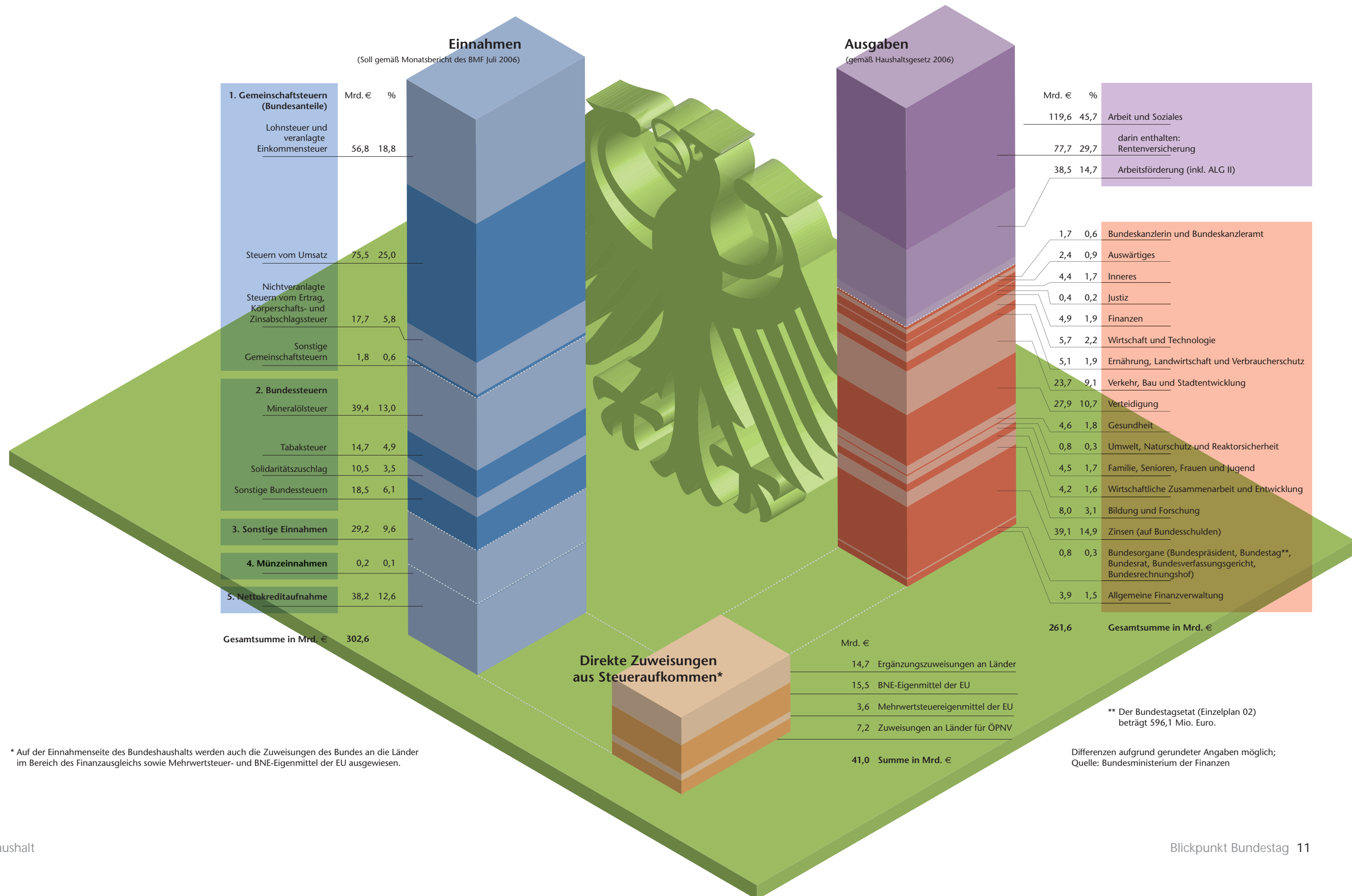
Zu weiteren Einnahmen des Bundes gehört zum Beispiel der Bundesbankgewinn, der 2005 im Umfang von 2,9 Milliarden Euro an den Bund abgeführt wurde. Bis 2009 werden daraus jährlich rund drei Milliarden erwartet. Mit knapp fünf Milliarden werden die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten, wie zum Beispiel der Lkw-Maut, kalkuliert. Hinzu kommen unter anderem Gewinne aus Beteiligungen des Bundes, Erlöse aus dem Verkauf von Bundesbesitz und Zuweisungen und Zuschüsse, so dass sich die gesamten „sonstigen Einnahmen“ auf 29,2 Milliarden belaufen (Schätzung 2006).

Alles, was dann noch fehlt, um Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, muss entweder durch nochmaliges Absenken der Ausgaben, weiteres Drehen an der Steuerschraube oder, wenn man beides nicht kann und will, durch das Aufnehmen neuer Kredite gelöst werden. Aus diesem Grund stieg der Umfang der Verschuldung beim Bund von 719 Milliarden Ende 2002 auf rund 873 Milliarden Ende 2005. Die Länder waren mit zusätzlich 468 Milliarden, die Gemeinden mit zusätzlich 83,5 Milliarden Euro verschuldet.

Die drei größten Einnahmequellen des Bundes: Umsatzsteuer, Einkommensteuer, Mineralölsteuer.



Der Haushalt des Bundes 2006





Die größten Posten im Bundeshaushalt: Bildung und Forschung, Verteidigung, Verkehr, Rente und Grundsicherung für Arbeitslose.

Die Ausgaben des Bundes

Wo das Geld hingehet

Die meisten Ausgaben des Bundes sind durch langfristige Verpflichtungen bereits lange vor der Aufstellung eines Haushaltsplanes festgelegt. Der Spielraum ist deutlich kleiner, als es sich der Außenstehende vorzustellen vermag – und die Ausgaben werden auch ganz anders verteilt, als es landläufigen Klischees entspricht.

Hartnäckig hält sich die Vorstellung, der Steuerzahler müsse vor allem für die teure Bundeswehr und ein Heer von Beamten aufkommen; das Soziale komme dahinter zu kurz. Ein Blick in die aktuellen Haushaltspläne spricht eine gänzlich andere Sprache. Denn jeder zweite Euro wird für die soziale Sicherung ausgegeben (2006: 134 Milliarden Euro), gerade einmal elf Prozent für die Verteidigung (2006: 28 Milliarden Euro). Der Anteil der Personalausgaben am Gesamthaushalt sinkt zudem ständig. 1992 betrug er noch 12,1 Prozent, 2006 waren es 10,0 Prozent, und bis 2009 soll er auf 9,5 Prozent sinken. In Beschäftigtenzahlen ausgedrückt

kommt die ganze Wucht des Einsparvolumens zum Ausdruck: Vom Spitzenwert des Stellenbestandes im Jahr 1992 mit 381.000 Planstellen ging es bis zum Jahr 2001 auf 300.000 Planstellen herunter und war im Jahr 2006 bei 270.000 Stellen angekommen – mehr als jede vierte Stelle ist also weggefallen.

Das mit großem Abstand meiste Geld fließt in die Rentenversicherung: Über 77 Milliarden Euro macht hier der jährliche Bundeszuschuss aus; er wird nach dem aktuellen Finanzplan bis zum Jahr 2009 auf 79,6 Milliarden Euro steigen. Auf Platz zwei der Bundesausgaben steht (noch) die Arbeitsförderung. Hierfür sind im Jahr

2006 insgesamt 38,5 Milliarden Euro vorgesehen, wovon das Arbeitslosengeld II mit 24,4 Milliarden Euro zu Buche schlägt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Zahl der Arbeitslosen von 4,8 Millionen im Jahr 2005 bis zum Jahr 2009 kontinuierlich auf 3,95 Millionen verringern wird.

Wachsende Zinsbelastung
Aber nicht nur aus diesem Grund werden sich ab dem Jahr 2007 die Zinsausgaben den zweiten Platz der Bundesausgaben erobern. Sie sollen nach Plan von 39,1 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf 42,7 Milliarden Euro im Jahr 2009 steigen. Doch das bedeutet

bereits eine deutliche Verbesserung gegenüber der ursprünglichen Planung. Denn zunächst war mit deutlich höheren Zinssätzen kalkuliert worden. Dennoch nimmt die wachsende Zinsbelastung immer mehr Gestaltungsspielraum weg. Im Jahr 1969 musste der Bund umgerechnet noch 1,1 Milliarden Euro für Zinsausgaben vorsehen. 1980 waren es bereits 7,1 Milliarden Euro, ein Jahrzehnt später 17,5 Milliarden Euro und um die Jahrtausendwende 26,5 Milliarden Euro. Damit wird deutlich, wie notwendig das Runterfahren der jährlichen Neuverschuldung ist: Sie soll im Jahr 2007 auf 22 Milliarden und bis 2009 auf 20 Milliarden Euro sinken.

Wie die Manövriermasse im Laufe der Zeit immer weiter abgenommen hat, zeigt auch ein weiterer Vergleich. Im Jahr 1991 machten die Personalausgaben 12,1 Prozent, die Zinsausgaben 9,9 Prozent und die soziale Sicherung 34,1 Prozent der Haushaltsstruktur des Bundes aus. Es blieben also 43,9 Prozent für alle übrigen Ausgaben. Knapp anderthalb Jahrzehnte später erforderten die Personalausgaben zehn Prozent, die Zinsausgaben 14,4 Prozent und die soziale Sicherung 51,4 Prozent. Übrig blieben also für alles andere nur noch 24,2 Prozent. Von 43,9 auf 24,2 – das vermittelt einen Eindruck von den Problemen, unter diesen Vorgaben Politik noch gestalten zu können.

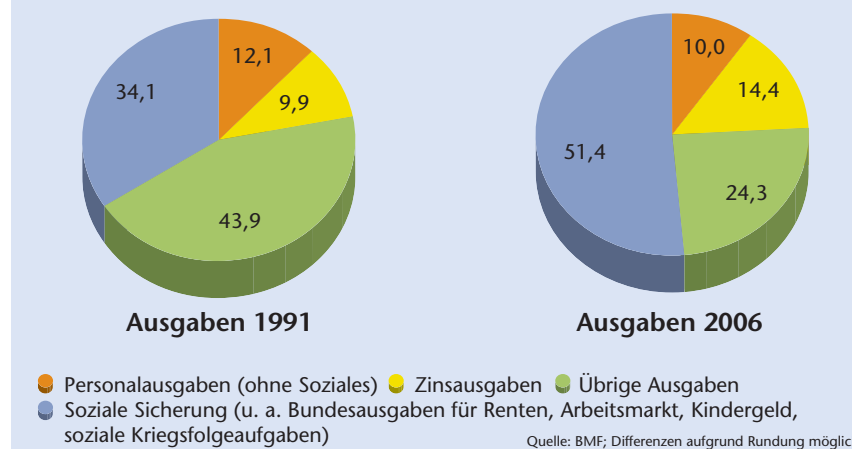
Gestaltung und Investition
Dennoch tut es der Bund, wie ein Blick in einige Einzelpläne zeigt. Insgesamt 25 Milliarden Euro sollen zusätzlich von 2006 bis 2009 das Wachstum stimulieren. Im Rahmen dessen sollen

Der Haushaltsausschuss des Bundestages, zuständig für die Ausgaben des Bundes.



Entwicklung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt

Vergleich zwischen 1991 und 2006 in Prozent



etwa zusätzlich sechs Milliarden Euro für besonders zukunftssträchtige Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Verfügung gestellt werden. Rund 9,4 Milliarden zusätzlich sind für den Mittelstand und die allgemeine Belebung der Wirtschaft vorgesehen, 4,3 Milliarden mehr fließen in die Verkehrsinvestitionen, drei Milliarden extra in die Familienförderung; auch der private Haushalt soll als Arbeitgeber stärker hervortreten. Zu den größeren Etats gehören außer der Verteidigung (10,7 Prozent aller Ausgaben) der Bereich Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (9,1 Prozent), Bildung und Forschung (3,1 Prozent), Wirtschaft und Technologie (2,2 Prozent), Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (1,9 Prozent), Gesundheit (1,8 Prozent) und Familie (1,7 Prozent).

Ein anderes Beispiel: die Entwicklungszusammenarbeit. Die Fraktionen des Bundestages sind sich einig, dass

größere Anstrengungen nötig sind, um die Ursachen von Flucht und Vertreibung zu bekämpfen. Dazu gehört unter anderem, die seit vielen Jahren verabredeten staatlichen Entwicklungsleistungen zu erfüllen. Von 0,33 Prozent des Bruttonationaleinkommens soll die Quote bis zum Jahr 2010 auf 0,51 Prozent steigen und bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent. Neben höheren Haushaltsmitteln gehört dazu auch eine Politik der Schuldenerlasse.

Die Investitionen des Bundes betragen jährlich mehr als 23 Milliarden Euro. Die „Top Ten“ im Jahr 2006 lauteten: Bundesfernstraßen (4,9 Milliarden Euro), Eisenbahnen (3,5 Milliarden), Entwicklungshilfe (3,1 Milliarden), kommunaler Straßenbau und öffentlicher Personennahverkehr (1,7 Milliarden), Gewährleistungen (1,4 Milliarden), Bildung und Forschung (1,4 Milliarden), Hochschulbau (900 Millionen), Wohnungsbau (800 Millionen) und regionale Wirtschaftsstruktur (700 Millionen).

Daneben ist jedoch stets die Konsolidierung als oberste Richtschnur zu sehen. Nach den jüngsten Schätzungen verändert sich das Verhältnis zwischen Arbeit und Versorgung dramatisch: Derzeit kommen auf 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter weniger als 30, die 65 Jahre und älter sind. Im Jahr 2050 könnten es mehr als 50 sein. Das wird auch den Bundeshaushalt massiv verändern.



Sitzung des Haushaltsausschusses.

So arbeitet der Haushaltsausschuss Skeptiker mit spitzem Bleistift

Im Grunde ist beim Haushaltsausschuss alles so einfach wie beim Fußball. Das Runde muss ins Eckige. Viele tausend einzelne Regelungen müssen eine runde Sache ergeben, damit sie als mehrere Aktenordner starke Anlage zum Haushaltsgesetz eine erfolgreiche Politik ermöglichen. Dabei kommt es auf die Arbeit jedes einzelnen Abgeordneten und seiner Mitarbeiter an. Mehr als in anderen Gremien des Bundestages verstehen sich die Mitglieder des Haushaltsausschusses als Teamspieler.

Anders als in einem Team, bei dem sich jeder auf den anderen verlassen kann, ist die riesige Fülle überhaupt nicht zu bewältigen. Zu jedem Einzelplan werden Berichterstatterinnen und Berichterstatter benannt, die alle dieses Ressort betreffenden Fragen schon im Vorfeld zu klären versuchen. Jeweils einer ist für den Ausschuss der federführende Berichterstatter, der sich mit seinen Kolleginnen und Kollegen, die sich aus

den anderen Fraktionen um diesen Teilbereich kümmern, koordiniert, sich mit den Zuständigen aus dem jeweiligen Ministerium zusammensetzt und Titel für Titel durchgeht. Traditionell kommen alle Punkte, über die sich die Experten aus den Koalitions- und Oppositionsfraktionen einig sind, auf grünes Papier und gelten damit als beschlossen. Alle strittigen Titel kommen auf weißes Papier werden im Ausschuss aufgerufen, beraten und

beschlossen oder bei Uneinigkeit weiter zurückgestellt und erst am letzten Tag der Haushaltsberatungen, bei der so genannten „Bereinigungssitzung“, einer Einigung oder einer Mehrheitsentscheidung zugeführt.

Wie sieht das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit aus? Natürlich spiegelt die Ausschussbesetzung die Kräfteverhältnisse im Plenum wider. Aber kann die Opposition nur zuschauen, wie die Koalition die Dinge

gestaltet? Steffen Kampeter, Unionsprecher im Haushaltsausschuss, kennt das Gremium noch aus Zeiten der christlich-liberalen Regierung unter Kohl, war dann Oppositionsabgeordneter während der rot-grünen Regierung und ist nun wieder Mehrheitspolitiker. Und doch hat sich für ihn in den wechselnden Rollen „nicht viel geändert“. Seine Erklärung: „Der Haushaltsausschuss hat eine parteiübergreifend solide Skepsis gegenüber den Regierungsentwürfen.“ Das Gremium versuche stets, die Ausgabenvorschläge und Einnahmenvorstellungen der Regierungen kritisch zu überprüfen. „Das Gremium ist immer wie ein galisches Dorf, ein Stück weit Opposition gegenüber der Exekutive.“ Das sei der grundgesetzliche Auftrag. Es gehe um „das Hoheitsrecht, dass das Parlament entscheidet, wofür die Exekutive das Geld ausgibt“. Daneben sei es klar, dass es verschiedene Rollen gebe: „Wenn man regiert, begleitet man kritisch-konstruktiv, wenn man Opposition ist, kann man unabgestimmt noch viel kritischer sein.“

Gemeinsame Anliegen

Anja Hajduk, Obfrau von Bündnis 90/Die Grünen im Haushaltsausschuss, ist von Koalitions- zur Oppositionsabgeordneten geworden. Für sie bedeutet der Wechsel weniger Koordinationsaufwand, aber auch weniger Gestaltungskraft. Bis zum Regierungswechsel musste ihre Fraktion ihre Vorstellungen in weiteren Verhandlungen beim Koalitionspartner SPD durchsetzen. Wenn das gelungen war, „dann hat das auch stattgefunden“. Ein anderer Aspekt, der auf die heimliche Macht des Haushaltsausschusses verweist: „Wenn Regierungsfaktionen etwas ändern wollen, machen sie das in der Regel so, dass sie dem Minister vorher einen Wink geben.“ Dann steht das, was die Parlamentsmehrheit will, schon im Regierungsentwurf drin und muss nicht erst im Beratungsverfahren geändert werden.

Aber auch die Opposition hat heimliche Macht. Wenn die Abgeordneten der Minderheit die Abgeordneten der Mehrheit davon überzeugen können, dass in einzelnen Punkten andere Ansätze besser wären, dann

findet das immer wieder Eingang in den gemeinsam getragenen Änderungskatalog. Zum Beispiel? Gesine Lötzsch, Obfrau der Fraktion Die Linke im Haushaltsausschuss, winkt ab: „Das Problem mit den Beispielen ist es ja, dass sie sofort verbrannt sind, wenn man sie in die Öffentlichkeit bringt.“ Wer sich aus der Opposition heraus mit seinen Vorstellungen im Ausschuss durchsetzt, tut gut daran, dafür nicht zu viel Reklame zu machen. Das sei zwar persönlich schade, mache aber politisch Spaß: „Man kann zwar nicht die Milliardenbeträge hin- und herschieben, aber man kann an einigen Stellen sehr konkret etwas bewegen.“

Carsten Schneider, Obmann der SPD, kann dies nur bestätigen. Es sei natürlich immer schwierig, als Regierung mit großer medialer Begleitung auf die Opposition einzuschwenken. In den großen Linien der Politik sei dies auch überhaupt nicht nötig. Aber natürlich höre ein Berichterstatter der Koalition immer genau darauf, was die Kollegen der Opposition zu sagen hätten. Wenn der informell zu ihm komme, ihn überzeuge und ihm die Möglichkeit gebe, aus dem Vorschlag ein gemeinsames Anliegen zu machen, „dann ist das immer möglich“.

Für die Zusammenarbeit im Ausschuss wie auch für die Koordination mit den Fraktionen haben die Obleute eine entscheidende Funktion. „Wir sind das organisatorische Rückgrat“, beschreibt FDP-Obfrau Ulrike Flach die Rolle. In den Runden der Obleute versuche man, Probleme bereits im Vorfeld abzufangen. Ihren Fraktionen wiederum erstatten die Obleute

Bericht über den Fortgang der Arbeit. Auch Flach sieht die Opposition im Haushaltsausschuss nicht ohne Chance, eigene politische Vorstellungen umzusetzen. Nicht einfach sei es allerdings, gegen das mediale Übergewicht der Großkoalitionäre anzukommen: „Da muss man dann manchmal einfach schneller sein und darf sich vor allem den Schneid nicht abkaufen lassen.“

Kontakt zu den Ministerien

Mehr als für die Opposition gehört der Kontakt mit der Regierung für die Koalition zur Routine, wie Schneider erläutert. Er spricht nicht nur mit dem Minister und den Staatssekretären der Ministerien. Die Berichterstatter suchten auch den Kontakt zu den Abteilungsleitern, Unterabteilungsleitern und oft auch zu den Referenten. So lerne man die gegenseitigen Vorstellungen genau kennen. Und jeder Regierungsmitarbeiter wisse sehr genau: Was der Bundestag will, kann er jederzeit in den Haushalt hineinschreiben. Warum also so lange warten, bis die Änderung hinterher komme, warum dann nicht vorher „konfliktfrei“ auf die Vorstellungen der Abgeordneten eingehen? Insofern muss an diesem Punkt auch für Schneider das Klischee vom geschwundenen Einfluss des Parlamentes korrigiert werden: „Was von der Exekutive präsentiert wird und vom Parlament übernommen wird, ist vom Parlament im Wesentlichen vorbestimmt worden.“

Wie geht der Haushaltsausschuss mit den gut 6.000 einzelnen Titeln um, die alle gesichtet, betrachtet,

Steffen Kampeter, CDU/CSU.



Carsten Schneider, SPD.



untersucht, beraten, diskutiert und entschieden werden müssen? Zunächst einmal, indem er Sonderrechte in Anspruch nimmt. Als einziger Ausschuss können die Haushälter ohne Sondergenehmigung auch während wichtiger Plenarberatungen tagen und während der sitzungsfreien Zeit zusammenkommen. Sodann hat jedes Ausschussmitglied wie die Abgeordneten in anderen Ausschüssen auch sowohl Fachleute aus der eigenen Fraktion als auch Mitarbeiter im eigenen Büro, die ihm zurarbeiten.

Trotzdem schätzt der Ausschussvorsitzende Otto Fricke (FDP) das Personalverhältnis zwischen Haushältern in Regierung und Haushältern im Parlament auf 60 zu eins. Erschwerend sei die Situation für die kleinen Fraktionen. Während sich bei Union und SPD jedes Mitglied auf ein oder zwei Einzelpläne konzentrieren könne, müsse sich in der Opposition jeder Abgeordnete um vier bis fünf kümmern.

Hilfreich ist das Gespür der Haushälter für heikle Punkte, wie Lötzsich berichtet: „Wir sind uns schnell einig, dass wir als Ausschuss genauer hinschauen, wenn ein Ministerium umgebildet wird. Da erscheinen dann auf der Leitungsebene ungeheuer viele Hauptlinge, und diejenigen, die man als Indianer bezeichnet, werden gerne weggekürzt. Wir achten stets gemeinsam darauf, dass sich neue Minister nicht zu viel neues Personal unter den Nagel reißen.“

Hajduk unterstreicht das ausgeprägte Informationsrecht des Haushaltsausschusses. Zu jedem Ministeriumseinzelplan gebe es für die

Haushälter noch einmal einen dicken Aktenordner mit zusätzlichen Erläuterungen, und außerdem stünden die Regierungsexperten jederzeit für detaillierte Nachfragen zur Verfügung. Der Haushaltsausschuss wird auf diese Weise zu einem „Schlüsselgremium“ für das gesamte Parlament. Gerade Haushälter aus der Opposition erfahren hier mitunter mehr aus den einzelnen Ministerien als die eigentlich zuständigen Fachpolitiker ihrer Fraktion. Deshalb sind Haushälter immer auch Informationsquelle für andere Gremien der Fraktion.

Regelmäßige Marathonsitzungen

Umgekehrt haben die Haushälter zusätzliche Koordinationsaufgaben, müssen mit darauf achten, dass die Außendarstellung der eigenen Fraktion stimmig ist, dass nicht die einen etwas fordern, das die anderen für nicht finanzierbar halten. Das bedeutet, wie Schneider weiß, natürlich auch, dass „Haushaltspolitiker nicht besonders beliebt sind“. Der Haushaltsausschuss sei begehrt, da wollten alle rein, „aber wenn man als Haushälter nicht ausgetrickst, sondern geachtet wird, dann ist das schon in Ordnung“. Kampeter sieht das genauso. Er hat von Exfinanzminister Theo Waigel gelernt: „Ein Finanzminister, der beliebt ist, ist meistens pleite.“

Die Sonderstellung der Haushälter schlägt sich auch auf den internen Umgang miteinander nieder. „Kameradschaftlich“, sagt Kampeter zum Klima im Ausschuss. „So gut, dass wir uns schnell wieder vertragen, wenn

wir uns mal die Köpfe eingerannt haben“, sagt Fricke. „Hervorragend, fast alle sind per Du miteinander“, lautet Schneiders Urteil. „Sehr kollegial, wir schätzen gegenseitig, wenn einer in der Sache vernünftig argumentiert“, unterstreicht Hajduk. Und auch Lötzsich lobt „den kollegialen Umgang untereinander“.

Ein Umstand, auf den sich auch die Bundesminister einstellen. Zu den „Anfängerfehlern“ von Kabinettsneulingen kann es gehören, den Haushaltsausschuss zu unterschätzen. Das rächt sich zuweilen. Zumal Mehrheit wie Minderheit im Ausschuss auf den Respekt der Exekutive gegenüber dem Parlament achten. Ein Minister, der einmal einen Politiker der eigenen Fraktion im Ausschuss herunterzuputzen meinte, durfte sich beim nächsten Mal bei der Einzelberatung über seinen Etat nicht wundern, warum er wohl stundenlang vor den Ausschusstüren warten musste, bis er endlich an der Reihe war.

Wer regelmäßig Marathonsitzungen von zehn, zwölf und mehr Stunden zu absolvieren hat, der muss zwischendurch auch einmal durchatmen. So hat sich aus Bonner Zeiten ein besonderer „Zufluchtsort“ auch in Berlin etabliert. Ein Registraturraum in der Nachbarschaft des Sitzungssaals ist zur „Papierkneipe“ geworden, wo die Abgeordneten einen Kaffee, einen Saft oder auch mal ein Bier zusammen trinken und wo sich politische Verwerfungen persönlich glätten lassen. Das Kanzleramt hat für den Raum eine Espressomaschine spendiert. Aus eigenem Interesse. Text: Gregor Mayntz

Ulrike Flach, FDP.



Gesine Lötzsich, Die Linke.



Anja Hajduk, Bündnis 90/Die Grünen.



„Man sollte Warner und Mahner sein“

Otto Fricke (FDP) über seine Aufgaben als Vorsitzender des Haushaltsausschusses, die Tugenden des Haushälters und Entspannung im Sitzungsmarathon

Blickpunkt Bundestag: Das Budgetrecht ist das Königsrecht des Parlamentes. Haben Sie als Haushaltsausschuss-Vorsitzender also „die Krone“ auf?

Otto Fricke: Nein, der gesamte Ausschuss hat die Krone auf. Wenn Sie so wollen, bin ich der Hofmarschall, der dafür sorgt, dass alles gut funktioniert, und zwar als Erster unter Gleichen. Das sind viele Individualisten mit großen Erfahrungen, die ich zu koordinieren versuche.

Blickpunkt: Beim Geld hört die Freundschaft bekanntlich auf. Aber ausgerechnet dort, wo das Geld für die Arbeit der Regierung zur Verfügung gestellt wird, hat ein Oppositionspolitiker das Sagen. Ist das eine besondere Herausforderung für Sie?

Fricke: Das ist eine Herausforderung, die aber meinem Typ entgegenkommt. Ich bin der Meinung, dass man persönliche Angriffe in der Art „die können nicht mit Geld umgehen“ lassen sollte. Stattdessen muss man Fakten bringen. Als Ausschussvorsitzender muss man nicht den Angreifer geben. Man sollte vielleicht Warner und Mahner sein. In der konkreten Führung des Ausschusses halte ich mich eigentlich grundsätzlich zurück – es sei denn, es ist ein Punkt erreicht, an dem ich ganz besonders das Recht des Haushaltsausschusses gegenüber der Regierung wahren muss. Das kann ein Oppositioneller besser als ein Abgeordneter der Regierungskoalition.

Blickpunkt: Worin unterscheiden sich Haushälter von anderen Politikern?

Fricke: Einem US-Diplomaten gegenüber habe ich mich einmal in meiner Funktion vorgestellt. Seine Reaktion war: „Oh, Sie müssen ein Masochist sein!“ Da ist etwas Wahres dran. Als Politiker möchte man den Leuten doch dieses und jenes am liebsten einfach geben. Es gab eine Zeit, da ging das sogar. Da sind viele Dinge entstanden, die uns noch heute Leid tun. Aber heute sind die Haushälter in allen Fraktionen diejenigen, die sagen: Halt, stopp, das geht nicht, dafür haben wir kein Geld. Und selbst in der Opposition, die schon mal leichter einen schönen Antrag stellen könnte, da achten wir Haushälter darauf, dass keine Haushaltsluftlochschlösser gebaut werden. Das Problem ist oft das Ressortdenken. Jeder Fachpolitiker denkt, für seinen Bereich müssten andere zurückstehen. Das Wichtigste für den Haushälter: Er muss den Überblick behalten.

Blickpunkt: Rund dreitausend Seiten hat der aktuelle Haushalt. Das dauert bestimmt, bis jeder Posten besprochen ist.

Fricke: Ich erinnere mich an eine Sitzung, die früh am Morgen begann und in der wir erst nachts um halb drei fertig geworden sind.

Blickpunkt: Wie hält man einen solchen Sitzungsmarathon körperlich durch?

Fricke: Indem man auch mal Pausen macht. Es ist ja nicht so, dass alle 41 Ausschussmitglieder permanent da sein müssen. Man muss mal etwas essen, man muss mal etwas trinken, man muss sich auch mal etwas bewegen.



Otto Fricke leitet eine Ausschusssitzung.

Beim Vorsitzenden ist das etwas schwieriger, aber ich verstehe mich sehr gut mit meinem Stellvertreter Herbert Frankenhauser. Das geht schon. Wenn ich eine Pause mache, achte ich darauf, dass ich komplett etwas anderes mache. Zum Beispiel hole ich mir meinen MP3-Player heraus, stecke mir die Kopfhörer ins Ohr und höre gute Musik, die auch schon mal etwas Pfeffer haben darf.

Blickpunkt: Zum Beispiel?

Fricke: Im Moment höre ich Coldplay. Das ist von der Monumentalität des Sounds her sehr schön.



Geschichte des Haushaltsrechts

Parlament und Haushalt – das gehört heute untrennbar zusammen. Staatliches Handeln muss legitimiert sein, und deshalb gilt dies in ganz besonderer Weise für die Verwendung der finanziellen Mittel. Aber das war nicht immer so. Nicht von ungefähr spiegeln sich in der wechselhaften Geschichte um das Budgetrecht Rückschläge und Erfolge des demokratischen Parlamentarismus wider. Ein Rückblick.

Ermächtigungsgesetz

Mit dem Ermächtigungsgesetz liefert der Reichstag auch das Haushaltsrecht dem NS-Regime aus. Allein die Regierung Hitler plant und bewilligt den Etat. In den ersten Jahren werden noch förmliche Haushaltsgesetze verabschiedet und veröffentlicht. Die in der extremen Aufrüstung explodierende Staatsverschuldung wird dann jedoch verschleiert. Das Ende der Nazis besteht nicht nur in einer militärischen Niederlage, einer politischen und moralischen Katastrophe, sondern bedeutet zugleich auch den totalen Staatsbankrott.

Haushaltsreform

Die Haushaltsreform löst die 1922er Reichshaushaltsordnung ab. Die Neuverschuldung wird in der Verfassung auf die Höhe der Investitionen begrenzt – und davon darf künftig nur bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewichen werden. Ein fünfjähriger Finanzplan soll auch die Funktion eines Frühwarnsystems übernehmen und die mittelfristigen Einnahme- und Ausgabeperspektiven transparent machen.



1848

1871

1922

1933

1949

1970

1997

Paulskirchenversammlung

Ab 1814 geben sich einige deutsche Länder Verfassungen, die dem in den napoleonischen Befreiungskriegen gewachsenen Wunsch nach mehr Teilhabe an politischen Entscheidungen Rechnung tragen. Aber die Mitwirkung der neuen Volksvertretungen beschränkt sich anfangs vor allem auf die politische Debatte. In den 20er und 30er Jahren erhalten die ersten Landtage Zustimmungrechte bei den Staatsfinanzen. Ein volles parlamentarisches Budgetrecht sieht die Paulskirchenverfassung von 1848/49 zwar vor. Doch mit dem Scheitern dieser Nationalversammlung bleiben auch die im Detail parlamentarisch organisierten Haushaltsregeln zunächst bloße Theorie.

Reichsverfassung

Laut Reichsverfassung muss das Parlament des neuen Staates alle geplanten Einnahmen und Ausgaben vor Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt bekommen, darüber beraten und als Gesetz beschließen. Doch die Wechselbeziehungen zwischen dem Reich und Preußen sowie die Zusammensetzung des Reichstages geben Kanzler Bismarck immer wieder Gelegenheiten, im Tauziehen um den Etat am Parlament vorbeizugieren.

Reichshaushaltsordnung

Die Weimarer Verfassung schafft letzte Reste obrigkeitlicher Vorrechte ab und legt das Budgetrecht in die Hand des Reichstages. Die Reichshaushaltsordnung von 1922 wird zur Richtschnur für die deutsche Haushaltstechnik bis in die 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Das Parlament beschließt allein über den Etat, der jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres als Gesetz zu verabschiedet ist.

Grundgesetz

Zur Gründung der Bundesrepublik kehrt das Grundgesetz zu den demokratischen Regeln des Haushaltsrechts zurück. Die Reichshaushaltsordnung von 1922 prägt die Aufstellung der Budgets, die allein von den Parlamenten des Bundes und der Länder beschlossen werden. Einnahmen und Ausgaben werden jährlich vor Beginn des Rechnungsjahres eingeplant, müssen ausgeglichen sein und vor allem vom Parlament bewilligt werden.

Wirtschaftlichkeit

In der Wirtschaft bewährte Instrumente, wie etwa Kosten-Leistungs-Rechnung oder mehr Verantwortung für diejenigen, die die Ausgaben bewirken, werden in die Vorschriften zum Bundeshaushalt integriert. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bekommen noch größeres Gewicht. In einzelnen Bereichen kann vom Jährlichkeitsprinzip abgewichen werden: Oft werden Restbestände einzelner Etats zum Jahresende schnell noch ausgegeben, weil sie sonst verfallen würden. Dabei kommt die Wirtschaftlichkeit oft zu kurz. Dem soll eine Übertragbarkeit bestimmter Restmittel auf das folgende Jahr entgegenwirken. Aber das Parlament behält alles in der Hand und bestimmt, wo welche Instrumente zum Einsatz kommen.

Infos zum Thema Haushalt



Bundesfinanzministerium

Die Website des Bundesfinanzministeriums bietet vielfältige Informationen über Haushalts- und Finanzpolitik. Dort findet sich etwa ein Überblick über die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, die Entstehung des Bundeshaushalts sowie die Grundsätze der Haushaltsführung. Als Volltext zum Download gibt es den aktuellen Monatsbericht des BMF sowie viele weitere Broschüren und Informationsangebote.

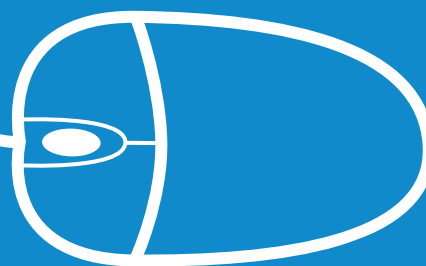
www.bundesfinanzministerium.de



Deutscher Bundestag

Die Website des Deutschen Bundestages informiert ausführlich über die Arbeit des Finanz- und des Haushaltsausschusses. Neben einer generellen Aufgabenbeschreibung sind unter www.bundestag.de Informationen über die Mitglieder und über die Tagesordnungen bis hin zu Protokollen von Sachverständigenanhörungen zu finden.

www.bundestag.de/ausschuesse



Impressum

Herausgeber: Deutscher Bundestag

Verantwortlich:
Referat Öffentlichkeitsarbeit, Stefan Thomas

Gestaltung und Redaktion:
MEDIA CONSULTA Deutschland GmbH, Berlin

Druck: Koelblin Fortuna, Baden-Baden

Fotos und Grafiken:
Deutscher Bundestag, EU-Kommission, Marc Mendelson, Karl-Heinz Döring, Picture-Alliance, ullstein bild

Stand: 1. August 2006

© Deutscher Bundestag, Berlin 2006
www.bundestag.de

Alle Rechte vorbehalten.

Die Publikation wird vom Deutschen Bundestag im Rahmen der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben.

Sie ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Eine Verwendung für die eigene Öffentlichkeitsarbeit von Parteien, Fraktionen, Mandatsträgern oder Wahlbewerbern – insbesondere zum Zwecke der Wahlwerbung – ist unzulässig.