

Haushalt

- Wie ein Bundeshaushalt entsteht **18**
- So arbeitet der Haushaltsausschuss **22**
- Einnahmen **24**
- Ausgaben **27**
- Geschichte **30**
- Infos **32**

(1) 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.

(2) 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.

(3) Verpflichtungsermächtigung

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

(4) Titel

Der Titel ist die kleinste haushaltsrechtliche Einheit. In Titeln werden die Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und die Ausgaben nach dem Zweck veranschlagt. Ein Ausgabentitel im Bundeshaushalt 2003 ist zum Beispiel die „Beschaffung und Einrichtung von Fernmeldeanlagen für Abgeordnete“, ein Einnahmetitel „Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung“.

Wie ein Bundeshaushalt entsteht Politik in Zahlen

Im Grunde geht der Plan ganz einfach. Am Ende will der Staat nicht mehr ausgegeben als eingenommen haben, zwischen Starken und Schwachen ausgeglichen, öffentliche Sicherheit garantiert, die Wirtschaft stimuliert und viele weitere wichtige Anliegen vorangebracht haben. Nicht eben wenig Ehrgeiz steckt hinter diesen Anliegen. Man kann lebhaft darüber streiten und um Kompromisse ringen. Und man kann es in Zahlen ausdrücken: Der Haushaltsplan ist die Summe der Politik. Kein frommer Wunsch. Sondern praktische Grundlage dafür, dass aus Absicht Realität wird. Wie funktioniert das?

In der Regel liefern die Erfahrungen aus den Vorjahren Orientierungen zum Bedarf. Neue Ideen, bessere Lösungsansätze, zusätzliche Aufgaben müssen sich in das laufende Programm einfinden. Das beginnt bei jedem einzelnen Mitarbeiter der Bundesministerien oder den damit gleichgestellten Obersten Bundesbehörden. Der beschlossene Plan für das nächste Haushaltsjahr hat meistens noch nicht begonnen zu greifen, da geht es mit dem übernächsten schon los. Denn bereits im Dezember machen sich die Mitarbeiter Gedanken darüber, was in Zukunft gebraucht wird. Spätestens wenn das formelle „Haushaltsaufstellungsroundschreiben“ des Finanzministeriums in allen Ministerien eintrifft, wird es ernst.

Jedem Beteiligten ist dabei klar, dass es in Zeiten knappster öffentlicher Mittel nur um absolut notwendige Angelegenheiten gehen kann. Das heißt: Was ist wirklich wichtig?

Die Aufstellung erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen. Zu diesen gehört zum Beispiel, dass

- für jedes Jahr ein neuer Haushalt erstellt werden muss,
- die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben vollständig zu erfassen sind,
- alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben verwendet werden,

- die Summe der geplanten Einnahmen mit der Summe der vorgesehenen Ausgaben übereinstimmt.

Die öffentlichen Haushalte müssen zudem auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ausgerichtet sein. Das bedeutet, dass Bund, Länder und Gemeinden verpflichtet sind, auch in ihrer Finanzpolitik zur Preisstabilität beizutragen, die Arbeitslosigkeit zu minimieren, die Außenwirtschaft im Gleichgewicht zu halten und auf ein Wirtschaftswachstum zu achten, das alle diese Ziele möglich macht.

In den Haushaltsreferaten jedes Ministeriums und jeder Obersten Bundesbehörde werden die Vorschläge aus dem Haus gesammelt, gegeneinander abgewogen, reduziert, ergänzt und nach einer ersten Zusammenstellung als **Voranschlag (1)** an das Finanzministerium weitergeleitet – und auch dort von Anfang an nicht nur gesammelt. Denn dort besteht am ehesten eine Übersicht nicht nur über den „Bedarf“ an Ausgaben, sondern auch über die vermutlich zur Verfügung stehenden Einnahmen. Prognosen darüber bekommt das Finanzministerium aus den Steuerschätzungen eines Arbeitskreises, dem Experten von Bund, Ländern, Gemeinden, dem Statistischen Bundesamt und verschiedenen wissenschaftlichen Instituten angehören.

Sie versuchen, aus verschiedenen Anzeichen die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung vorauszuahnen, und projizieren die Steuer- und Abgabengesetze sowie anderen Einnahmequellen der öffentlichen Hand so auf diese Annahme, dass sie annähernd die wahrscheinlichen Einnahmen des Staates voraussagen können.

Daraus ergibt sich ein voraussichtlicher Verfügungsrahmen. Faustregel: zu erwartende Einnahmen plus vertretbare Kreditaufnahme. Was aber „vertretbar“ ist, wird von Jahr zu Jahr kritischer. Allein der Bund hat nämlich bereits eine dreiviertel Billion Schulden angehäuft, so dass die daraus folgenden Zinslasten schon fast jeden fünften eingenommenen Euro in Anspruch nehmen – der damit für die eigentlichen Aufgaben des Staates nicht mehr zur Verfügung steht. Damit der Spielraum in Zukunft wieder größer wird, entsteht zusätzli-

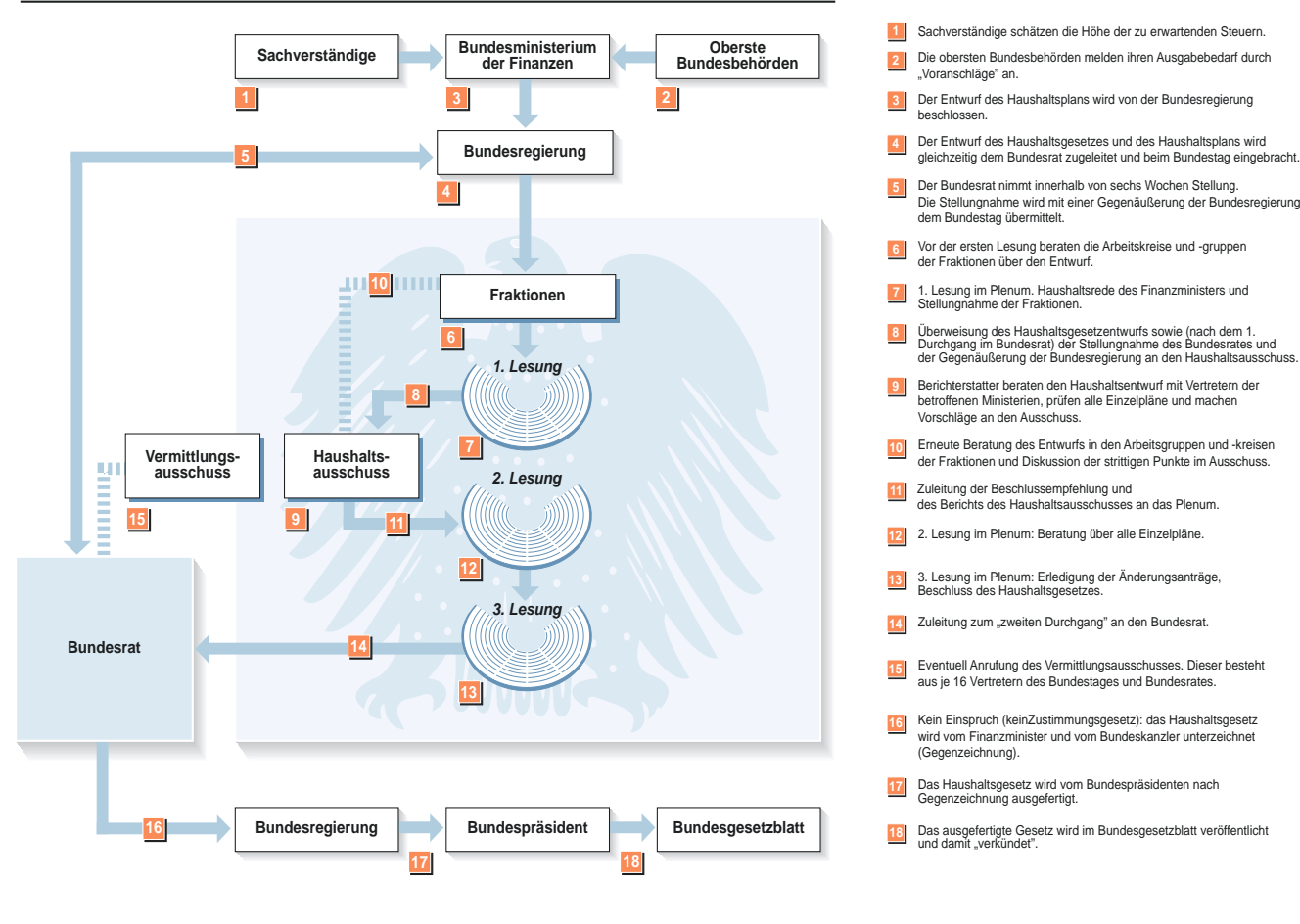
cher Druck auf den „Bedarf“ jeder einzelnen Behörde, gibt es intensive Kontakte zwischen dem Finanzministerium und den Fachbehörden um die Frage, was wirklich unabwieslich nötig ist.

Hinzu kommt, dass das Einnahme- und Ausgabeverhalten der verschiedenen Ebenen des Staates aufeinander abzustimmen ist. Denn Bund, Länder und Gemeinden sind gemeinsam verantwortlich für die Finanzentwicklung des Staates, für die Einhaltung etwa der Stabilitätskriterien, auf die sich die Euro-Staaten im Vertragswerk von Maastricht verpflichtet haben. Dazu entwickelt der Finanzplanungsrat mit Vertretern des Bundes, der Länder und der Kommunen Empfehlungen, die der Finanzminister bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes ebenfalls zu berücksichtigen hat. Sie sind letztlich jedoch nicht bindend, denn laut Grundgesetz bleiben Bund und Län-

der in ihrer Haushaltswirtschaft jeweils selbstständig und nehmen sie unabhängig voneinander vor. Dennoch können die Empfehlungen ebenfalls Auswirkungen darauf haben, welcher „Bedarf“ jeder einzelnen Behörde finanzierbar sein wird. Der Finanzminister kann „nach Bedenken“ mit den Betroffenen die einzelnen Ansätze ändern.

In diesem Aufstellungsverfahren haben einige Oberste Bundesbehörden wie der Bundesrechnungshof gegenüber den Bundesministerien eine Sonderstellung. Auch die Arbeit der Verfassungsorgane und des unabhängigen Bundesrechnungshofes kostet Geld. Auch sie müssen deshalb in das Haushaltssystem des Bundes integriert sein. Mit dem Verständnis ihrer regierungsunabhängigen Stellung verträge es sich jedoch nicht, wenn sie in den regierungsin-ternen Ablauf nahtlos einbezogen wären. Zwar kann der Finanzminister

Bundeshaushalt: 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 Eventuell Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dieser besteht aus je 16 Vertretern des Bundestages und Bundesrates.
- 16 Kein Einspruch (keinZustimmungsgesetz): das Haushaltsgesetz wird vom Finanzminister und vom Bundeskanzler unterzeichnet (Gegenzeichnung).
- 17 Das Haushaltsgesetz wird vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausfertigt.
- 18 Das ausfertigte Gesetz wird im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und damit „verkündet“.

(5) 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.

(6) 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.

(7) 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.

(8) 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.

– um die Haushaltsziele zu erreichen
– auch die von den Spitzen dieser Institutionen kommenden Voranmeldungen abändern. Wenn die Betroffenen damit aber nicht einverstanden sind, muss der Finanzminister dieses bei der Beschlussfassung über den Haushaltsentwurf mitteilen. Es handelt sich um den Bundespräsidenten, den Bundestagspräsidenten, den Bundesratspräsidenten, den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes und den Präsidenten des Bundesrechnungshofes.

Dieser Prozess kommt meistens im Sommer vor dem zu planenden Haushaltsjahr zu einem vorläufigen Zwischenstand. Dann kann sich auch die Öffentlichkeit ein erstes umfassendes Bild von den konkreten Vorhaben der Regierung machen, denn der **Haushaltsplan (2)** wird als Entwurf von der Bundesregierung beschlossen und dann in den wesentlichen Grundzügen öffentlich dargestellt.

Es handelt sich nun um ein rund 2.500 Seiten starkes Werk, das sich in einen Gesamtplan und in Einzelpläne gliedert. Im Gesamtplan findet sich eine Haushaltsübersicht mit Auflistungen der **Verpflichtungsermächtigungen (3)**, eine Finanzierungsübersicht und ein Kreditfinanzierungsplan. Es folgen zur Einleitung der Einzelpläne weitere Übersichten über Gruppierungen, Funktionen, Personal und den Haushalt durchlaufende Posten. In den Einzelplänen wird für jedes Ministerium, jede Oberste Bundesbehörde detailliert angegeben, was in diesem Fachbereich eingenommen und wofür es ausgegeben werden soll. Das gliedert sich wiederum in einzelne Kapitel, in denen sich dann die Einnahmen und Ausgaben in so genannten **Titeln (4)** wiederfinden – jeweils getrennt nach Entstehungsgrund (Einnahmen) und Zweck (Ausgaben) aufgeführt. Hinzu kommen weitere Einzelpläne, etwa zur „Bundesschuld“, zur „Versorgung“ oder zur „Allgemeinen Finanzverwaltung“. Der gesamte Haushalt hat knapp 1.000 Einnahmetitel und über 6.000 Ausgabetitel.

Das gesamte Paket geht parallel an den Bundesrat und an den Bundestag. Ein wichtiges Hilfsmittel für die nun folgende Begutachtung der ak-



Finanzminister Hans Eichel in der Debatte um den Bundeshaushalt.

tuellen Zahlen im Haushaltsplan für das nächste Jahr ist der gleichzeitig aufgestellte **Finanzplan (5)**, der die voraussichtliche Entwicklung für die nächsten fünf Jahre enthält. Viele Vorhaben lassen sich schließlich nicht auf ein einziges Jahr begrenzen.

Innerhalb von sechs Wochen nach Erhalt nimmt der Bundesrat Stellung zu dem Entwurf. Auf diese Weise kann der Bundestag bei seinen Beratungen die Haltung der Länder mit berücksichtigen – schließlich wird der Haushalt erst Gesetz, wenn der vom Bundestag letztlich beschlossene Entwurf auch die Länderkammer erfolgreich passiert hat. Die Bundesregierung erstellt anschließend eine Gegenäußerung zu den Ausführungen des Bundesrates, und spätestens dann geht es los. Meistens unmittelbar nach der parlamentarischen Sommerpause erläutert der Bundesfinanzminister zur so genannten Einbringung des Haushaltes in der ersten Lesung des Entwurfes die politische Absicht, die hinter dem Zahlenwerk steht. Die Opposition fügt in der anschließenden ersten Generaldebatte hinzu, wie sie die Angelegenheit sieht. Und weil nacheinander jeder einzelne Fachbereich aufgerufen wird, geht es in dieser Debatte auch um sämtliche Linien

der aktuellen Politik. Herausragend ist dabei der Etat des Kanzleramtes. Dieser gehört zwar zu den kleinsten. Aber da der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt, ist diese Einzelberatung immer Anlass zum ganz großen Schlagabtausch zwischen Regierung und Opposition.

Die mehrtägige erste Lesung mit ständigem Hin und Her zwischen Regierung und Opposition in jedem einzelnen Fachbereich endet mit der Überweisung des Entwurfes an den Haushaltsausschuss. Die anderen Fachausschüsse nehmen zwar auch die geplanten Haushaltsansätze in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich unter die Lupe und geben ihre Einschätzung mit Empfehlungen an den Haushaltsausschuss weiter. Doch hier geschieht die meiste, die eigentliche Arbeit. Hier gehen Berichtersteller des Haushaltsausschusses für die verschiedenen Fachbereiche jeden einzelnen Ausgabeposten durch, fragen in den Ministerien nach den Hintergründen und legen dem Ausschuss dann ihrerseits Empfehlungen vor. Die werden in so genannten Einzelplanberatungen durchgesprochen. Und am Ende steht ein mehr oder weniger stark veränderter Haushaltsentwurf, der dann erneut ins Plenum des Bundestages geht. Die nun folgende zweite Lesung ist erneut Anlass zu Auseinandersetzungen mit der Politik der Regierung, wobei jeder Einzelplan beschlossen und nachfolgend in der dritten Lesung das gesamte Werk mitsamt allen Änderungen zur Schlussabstimmung steht.

Zwischen diesem Votum und der Verkündung und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt steht zunächst die nochmalige Beteiligung des Bundesrates. Er kann sofort zustimmen, dann unterschreiben Finanzminister, Bundeskanzler und Bundespräsident das Gesetz. Wenn die Länderkammer Bedenken hat, kann sie den Vermittlungsausschuss anrufen. Schlägt dieses Gremium aus Bundestag und Bundesrat Änderungen vor, muss der Bundestag erneut darüber abstimmen. Lehnt die Bundestagsmehrheit die Änderungen ab, kann der Bundesrat noch einen Einspruch einlegen, den aber der Bundestag abschließend zu überstimmen vermag.

Der Rest ist dann identisch mit dem reibungslosen Ablauf.

Mit dem Beschluss hat der Bundestag den Haushalt jedoch nicht aus der Hand gegeben. Denn über seinen Haushaltsausschuss behält das Parlament die Kontrolle über den Umgang mit den Steuergeldern. So wird das Instrument der „Sperrung“ immer wieder dann eingesetzt, wenn die Voraussetzungen für die Freigabe der Mittel bei den Beratungen noch nicht erfüllt sind, wenn noch entscheidende Fragen zu klären, bestimmte Vorbedingungen zu erfüllen sind. Vor allem über seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, hat der Haushaltsausschuss permanent den „Daumen drauf“ und beobachtet den wirtschaftlichen Umgang der Regierung mit dem Geld. Dabei gibt es eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesrechnungshof, der von sich aus die Ergebnisse von Prüfungen und Kontrollen an das Parlament weiterleitet oder auch speziellen Aufträgen der Bundestages nachkommt.

Die Bundesregierung hat im laufenden Haushaltsjahr ausnahmsweise die Möglichkeit, die festgesetzten Ansätze zu verlassen, wenn unvorhergesehene Ereignisse und Entwicklungen dies unumgänglich machen – freilich auch

nur mit ständiger Beteiligung des Parlamentes, das über die so genannten außer- und überplanmäßigen **Ausgaben (6)**, die grundsätzlich an anderer Stelle zu erwirtschaften sind, zu befinden hat. Ist durch schwere Erschütterungen des öffentlichen Lebens gar ein **Nachtragshaushalt (7)** nötig, setzt dies ebenfalls eine intensive parlamentarische Beratung und Beschlussfassung voraus.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch nach dem Ende des Haushaltsjahres für diesen Zeitraum tätig, wenn er detailliert die Rechnungslegung über die erfolgten Einnahmen und Ausgaben nachprüft. Die Behörde ist weisungsfrei zwischen Legislative und Exekutive angesiedelt, ihre Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Und aus dieser Sonderstellung heraus formulieren sie „Bemerkungen“ über die Haushaltsführung durch die Bundesregierung, die für das Parlament wichtige Anhaltspunkte für die ganz am Ende der Abwicklung eines Haushaltsplanes stehende Entlastung der Bundesregierung geben. Mit dieser Entlastung ist der **Haushaltskreislauf (8)** beendet. Zu diesem Zeitpunkt sind jedoch der nächste und meistens auch der übernächste Haushalt längst in einem neuen Kreislauf unterwegs.

Beratung im Haushaltsausschuss.





So arbeitet der Haushaltsausschuss

Stets und ständig gefordert

Herkules dürfte schwache Knie kriegen im Angesicht dessen, was der Haushaltsausschuss Jahr für Jahr zu stemmen hat: knapp 250 Milliarden Euro. Bildlich gesprochen drehen die 45 Mitglieder dieses einflussreichsten Bundestagsgremiums somit 250.000.000.000 Mal einen Euro um und wägen ab, ob dieser richtig ausgegeben wird. Das geht nicht mal eben nebenher. Das bedarf intensivster Vorbereitungen und effizientester Arbeitsteilung.

Das Zauberwort zur Lösung heißt: „Berichterstatter“. Nicht jedes Ausschussmitglied kann alle 2.500 Seiten des Bundeshaushaltes einzeln durchforsten. Deshalb werden Spezialistenteams gebildet. Eines für jeden Einzelplan. Das eine kümmert sich also beispielsweise um den Haushalt des Gesundheitsministeriums, ein anderes um den Verteidigungsetat, ein drittes um die Mittel für das Auswärtige Amt und so weiter. Bis die gesamte Ausgabenpalette abgedeckt ist. In dieses Team entsendet jede Fraktion einen Abgeordneten. Er wird zum Berichterstatter in drei Dimensionen – berichtet dem Ausschuss, was die Überprüfung des betreffenden Einzelplanes erge-

ben hat, berichtet der eigenen Fraktion, welche Besonderheiten die Regierungsplanung aufweist, und berichtet den anderen Berichterstattern, welche Meinung er und seine Fraktion zu den Plänen haben. Dabei ist in jedem Team einer der Berichterstatter wiederum federführend tätig, organisiert die Termine und gibt für die anderen das Votum an den Ausschuss weiter.

Damit ist das Stadium einer ersten Kontrolle und Kompromissfindung ins Vorfeld der Ausschussberatung verlagert und somit ganz dicht am Entstehungspunkt jedes Einzelplanes angesiedelt. Denn die Berichterstatter wechseln nicht von Jahr zu Jahr ihr Betätigungsfeld. Sie bleiben regel-

mäßig über Jahre ihrer Spezialmaterie verbunden und können sich somit intensiv einarbeiten. Sie warten auch nicht auf den Tag X, an dem der Haushaltsausschuss ihnen den fertigen Einzelplanentwurf auf den Tisch legt. Sie sind im Zusammenhang mit der Kontrolle des Vollzugs schon beschlossener Haushalte ohnehin stets auf dem Laufenden über die Arbeit und die Planungen der Ministerien. Hin und wieder laden die Spitzen der Behörden „ihre“ Abgeordneten zu Berichterstaterrunden ein, bei denen sie die Hintergründe ihrer Ausgaben erläutern.

Im Vordergrund stehen dann aber die Konferenzen und Treffen, zu denen die Berichterstatter selbst einla-

den: Minister oder andere Verantwortliche für verschiedene Fachbereiche „ihres“ Ministeriums werden zu Besprechungen der Abgeordneten gebeten, um mit ihnen, Angehörigen des Bundesrechnungshofes und weiteren Experten die nächsten Haushaltsplanungen zu erörtern. Die Berichterstatter knöpfen sich Einzeltitel für Einzeltitel vor. Sind sie sich einig, dass der vom Ministerium veranschlagte Betrag wie vorgesehen verwendet werden soll, wird das auf einem grünen Papier festgehalten. Sind sie sich einig, dass dieser Betrag gestrichen, gesenkt oder erhöht werden sollte, kommt auch diese Änderung auf ein grünes Papier. Damit wird der betroffene Titel auf Berichterstatterebene „geschlossen“. Und normalerweise passiert diese Entscheidung dann auch den Haushaltsausschuss ohne Aussprache und nochmalige Veränderung.

Einzelplanberatung

Können sich die Berichterstatter nicht auf eine Titelgestaltung einigen, kommt der Vorschlag des Ministeriums auf ein weißes Blatt. Dieser Vorgang wird damit als „offen“ geführt. Das bedeutet, dass hierüber der Haushaltsausschuss noch einmal gesondert entscheiden muss, was in so genannten Einzelplanberatungen geschieht. Und die haben es in sich. Manchmal dauern sie vom frühen Morgen bis in die späte Nacht. Und jeder Minister hat sich diese Tage dick im Terminkalender angestrichen. Dann wird alles beiseite geräumt, um dem Haushaltsausschuss Rede und Antwort zu stehen. Wer eben noch auf internationalen Konferenzen an Europa- und Weltpolitik arbeitete, gerade noch um den Globus jettete, sitzt dann vor der geschlossenen Ausschusstür. Und wartet. Denn manchmal dauert die Befragung von Kollegen länger als geplant. Und die Minister können sich fühlen wie im Wartezimmer des Zahnarztes. Vielleicht wird ihnen dabei manchmal auch ein wenig mulmig. Denn die Haushälter ziehen den Haushaltsentwürfen so manchen Zahn.

Das aber geschieht, um im Bild zu bleiben, stets unter örtlicher Betäubung. Der Schmerz wird dadurch gemildert, dass der Haushaltsausschuss seine Beschlussempfehlungen an das

Plenum des Bundestages mit Mehrheit fällt. Und die Mehrheit im Ausschuss spiegelt auch die Mehrheit im Parlament wieder. Das heißt: Die Abgeordneten, die die Regierung tragen, werden bemüht sein, die „Zahnlücke“ im Entwurf des Ministers optisch zu überbrücken. Doch ohne Veränderungen und Einschnitte kommt kaum ein Einzelplan aus den Beratungen im Haushaltsausschuss wieder heraus.

Zum Abschluss seiner Beratungen führt der Haushaltsausschuss in jedem Jahr eine so genannte Bereinigungssitzung durch, in der alle in den Einzelplanberatungen nicht abschließend geklärten Positionen erneut aufgerufen und entschieden werden.

Rasierklinge und Lupe

„Wir werden auch weiterhin mit Rasierklinge und Lupe jeden Etat in Augenschein nehmen, um möglichst zu Kürzungen an Stellen zu kommen, an denen unnötig Geld ausgegeben werden soll, damit wir die eingesammelten Beträge entweder zur Verringerung der Kreditaufnahme einsparen oder für zusätzliche dringende Investitionen verwenden können.“ So bringt es Manfred Carstens, der Vorsitzende des Haushaltsausschusses, auf den Punkt. Carstens ist Abgeordneter der CDU/CSU-Fraktion und damit Angehöriger der Opposition. Zu Zeiten der unionsgeführten Bundesregierung war ein SPD-Abgeordneter Vorsitzender des Haushaltsausschusses. Es steht zwar nirgendwo geschrieben, aber es ist Tradition im Bundestag, dass stets ein Abgeordneter der Opposition an der Spitze des Gremiums steht, das wie kein anderes das so genannte Königsrecht des Parlamentes, das Budgetrecht, wahrnimmt. Damit wird der herausragende Kontrollcharakter des Haushaltsausschusses unterstrichen.

Diese Kontrolle erschöpft sich bei weitem nicht in der Beratung des Haushaltsentwurfs. Das ist zwar immer Höhepunkt der Ausschussarbeit und auch mit Blick auf die Arbeitsbelastung ein an die Nerven gehender Vorgang. Regelmäßig muss der Präsident dann Ausnahmen genehmigen, damit der Ausschuss auch während der Plenardebatten weiter tagen darf, weil er sonst sein Pensum nicht schafft. Aber das Alltagsgeschäft von

Parlament und Regierung kommt auch während des restlichen Jahres an dem Haushaltsausschuss nicht vorbei. Jedes Mal, wenn in einem Gesetzentwurf unter der Rubrik „finanzielle Auswirkungen“ etwas anderes steht als „keine“, ist der Haushaltsausschuss mitberatend beteiligt. Und wenn die Vorhaben nicht in den Haushaltsplan hineinpassen und auch sonst keine zusätzliche Finanzierungs- und Gegenfinanzierungsmöglichkeit besteht, senkt sich der Daumen der Haushälter. Und dann wird aus der bloßen „Mitberatung“ eine Fakten schaffende Mitentscheidung. Insofern hat der Haushaltsausschuss im Parlament eine ähnlich herausragende Stellung wie der Finanzminister in der Bundesregierung. Er kann zu allem Nein sagen.

Zwei Unterausschüsse des Haushaltsausschusses sind ebenfalls das Jahr über gut beschäftigt. Der Rechnungsprüfungsausschuss vollzieht den laufenden Mittelabfluss nach, prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und bereitet die Entlastung der Bundesregierung durch das Plenum des Bundestages mit Hilfe der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes vor. Der Unterausschuss zu „Fragen der Europäischen Union“ nimmt die Vorberatung von Vorlagen des Europäischen Rates, des Europaparlamentes und der Europäischen Kommission vor.

Kollegiales Arbeitsklima

Nicht zuletzt übt der Haushaltsausschuss ständigen Einfluss auf die Verwendung der Mittel aus, indem er immer wieder für konkrete Posten „qualifizierte Sperren“ in den Haushalt einbaut, die bewirken, dass die davon betroffenen Gelder erst ausgegeben werden dürfen, wenn der Ausschuss auf der Grundlage neuer Fakten die Sperre aufhebt. Stets und ständig intensiv gemeinsam gefordert zu sein – das klappt nur, wenn im Ausschuss ein von Kollegialität geprägtes Arbeitsklima herrscht. Viele Mitglieder sind deshalb im Laufe der Zeit untereinander zum Du übergegangen. Kreuz und quer über die Fraktions- und Parteigrenzen hinweg. Was das professionelle Ringen um die Sache mitunter leichter macht.



Für die Einnahmen zuständig: der Finanzausschuss.

Einnahmen

Wo kommt das Geld her?

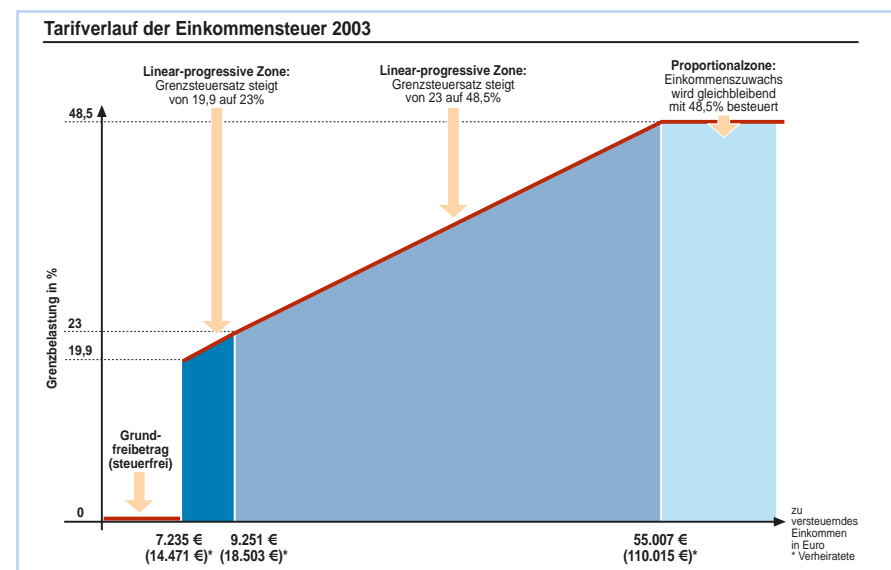
Vor den Ausgaben stehen auch beim Staat die Einnahmen. Sie begleiten jeden Bürger vom Morgen bis zum Abend. Jeden Tag. Überall. Beim Frühstücksbrötchen die Mehrwertsteuer, bei der Fahrt zur Arbeit die Mineralölsteuer, bei der Zigarette in der Pause die Tabaksteuer, beim Kegeln Bier- und Branntweinsteuer. Und die Steuern auf Lohn oder Einkommen sowieso. Gleichzeitig begleiten jeden Bürger aber auch die Ausgaben des Staates. Jeden Tag. Überall. Besonders diejenigen, die nicht so einkommensstark sind. Also die Familien mit Kindergeld, die Rentner mit Staatszuschüssen, die sozial Schwächeren mit Wohngeld. Und alle zusammen mit Straßenbau, innerer und äußerer Sicherheit, Bildungsmöglichkeiten und vielem, vielem mehr.

Der Bundestag lässt die Ausgaben des Staates intensiv vom Haushaltsausschuss beraten. Für die Einnahmen des Staates ist der Finanzausschuss zuständig. Der achtet in erster Linie nicht darauf, ob der Staat genug Geld hat, sondern vor allem darauf, dass bei der Inanspruchnahme der Bürger alles möglichst ge-

recht zugeht. Jeder soll nur entsprechend seiner persönlichen Leistungsfähigkeit an der Finanzierung des Gemeinschaftslebens beteiligt werden. Die Wirtschaft darf nicht über Gebühr belastet und vom Schaffen von Arbeitsplätzen abgehalten werden. Oft genug kommt dies einer Gratwanderung gleich.

Aus der Sicht des Bundes ist die Mehrwertsteuer die wichtigste. Gut 28 Prozent seiner Einnahmen beruhen auf einer Besteuerung aller Warenumsätze und Dienstleistungen. Vom Grundsatz her ist der Endverbraucher und Leistungsempfänger der eigentliche Zahlungspflichtige. Es wäre jedoch nicht praktikabel, den Käufer in jedem einzelnen Fall für Ware und Leistung einen bestimmten Prozentsatz an das Finanzamt überweisen zu lassen. Deshalb wird der Verkäufer und Leistungserbringer zur Kasse gebeten. Und zwar in einem Verfahren echter Mehr-Wert-Besteuerung. Das heißt, auf jeder Ebene des Handels mit Waren fällt unter dem Strich nur der vermehrte Wert unter die Pflicht, einen Steueranteil an den Staat abzuführen.

Das Prinzip funktioniert durch den so genannten Vorsteuerabzug. Jeder Geschäftsmann kann auf diese Weise Umsatzsteuerbeträge, die ihm von anderen für Waren in Rechnung gestellt werden, von der Umsatzsteuer abziehen, die er für seine eigenen



Umsätze schuldet. Ein Beispiel: Der Autobauer bezahlt seinen Lieferanten 8.000 Euro zuzüglich 16 Prozent (1.280 Euro) Umsatzsteuer für alle Einzelteile eines Autos. Diesen Wagen verkauft er für 14.000 Euro zuzüglich 16 Prozent (2.240 Euro) an einen Großhändler. Der wiederum liefert ihn für 16.000 Euro zuzüglich 16 Prozent (2.560 Euro) an den Autohändler. Und der stellt seinem Kunden 18.000 Euro zuzüglich 16 Prozent (2.880 Euro) in Rechnung. Der Staat erhält nun nicht von jeder Ebene die gesamte Umsatzsteuer, sondern immer nur den Teil, der die Zahlpflicht an den Vorlieferanten übersteigt. Also vom Autohändler 2.880 – 2.560 Euro = 320 Euro. Vom Großhändler 2.560 – 2.240 Euro = 320 Euro. Vom Hersteller 2.240 – 1.280 = 960 Euro. Und vom Lieferanten 1.280 Euro. Macht zusammen wieder 2.880 Euro. Je mehr Wert also die Ware bekommt, desto höher ist die Mehrwertsteuer.

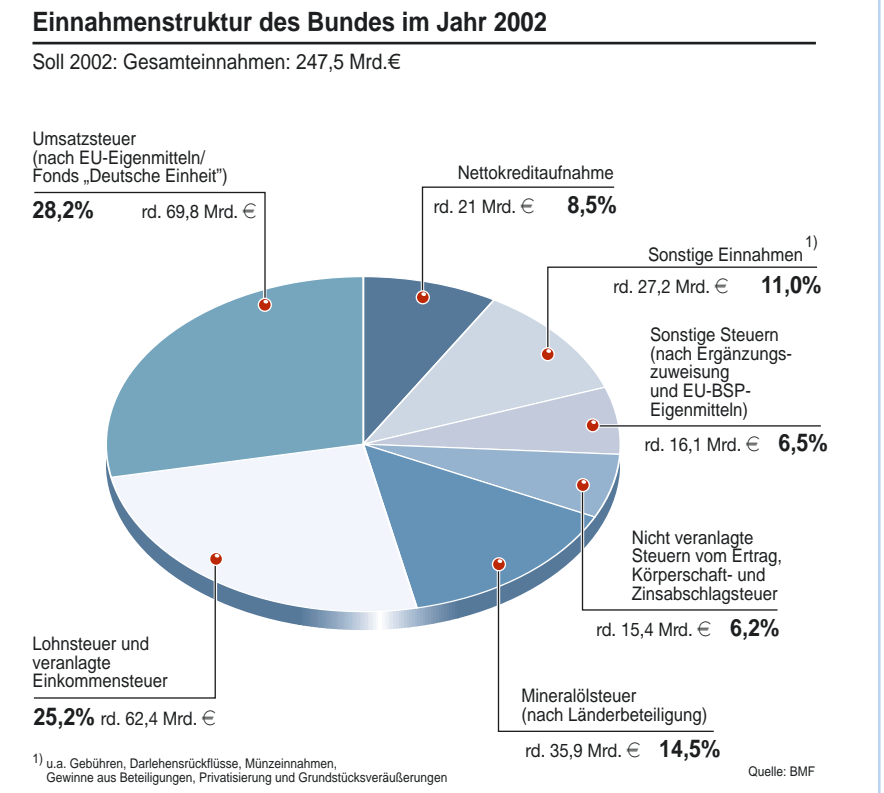
Ein Spezialfall der Umsatzsteuer ist die Einfuhrumsatzsteuer. Sie wird erhoben bei der Einfuhr von Waren aus Drittländern (also Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören) und entspricht den Steuersätzen wie bei den gleichen Waren in Inlandsumsätzen. Damit wird dafür gesorgt, dass inländische und ausländische Erzeugnisse steuerlich dieselbe Belastung haben.

Mit gut 25 Prozent ist die Lohn- und Einkommensteuer die zweitwichtigste Bundeseinnahme. Steuerpflichtig sind alle, die Einkommen beziehen, entweder aus

- nicht selbstständiger Arbeit (Lohn, Gehalt) oder
- Land- und Forstwirtschaft oder
- einem Gewerbebetrieb oder
- selbstständiger Arbeit (etwa als Angehöriger eines freien Berufes) oder
- Kapitalvermögen (zum Beispiel Zinsen) oder
- Vermietung und Verpachtung oder
- sonstigen Einkünften (etwa Altersrenten).

Bei juristischen Personen (also etwa Aktiengesellschaften, GmbHs oder Genossenschaften) unterliegt der Ertrag der Körperschaftsteuer.

Die Körperschaftsteuer beträgt einheitlich 25 Prozent. Bei der Lohn- und



Einkommensteuer hingegen gibt es viele verschiedene Höhen der Besteuerung. Nach den Prinzipien des Sozialstaates soll sich die steuerliche Belastung nämlich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen orientieren, ohne seinen Leistungswillen zu behindern. Bei der Berechnung bleibt zunächst ein Teil der Einkünfte als Existenzminimum unbesteuerbar. Neben diesen Grundfreibeträgen treten je nach Einzelfall eine Fülle weiterer Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten. Etwa für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Berufsausübung (Werbungskosten), für Aus- oder Fortbildungskosten, für Betreuungsaufwendungen, vor allem aber für Kinder und ihre Erziehung. Steuerpflichtig sind in diesem Zusammenhang unter anderem Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Zinsen aus Wandelanleihen und Gewinnobligationen, Einnahmen stiller Gesellschafter aus Handelsgewerben und Zinsen aus bestimmten festverzinslichen Wertpapieren – also dort, wo Geld auf besondere, im Gesetz genauer beschriebene Art für seinen Besitzer arbeitet.

Die Steuersätze steigen dabei nicht in einer geraden Linie, sondern mit dem Einkommen progressiv an. Doch der jeweils höhere Steuersatz gilt nie für den gesamten zu versteuernden Betrag, sondern immer nur für den Betrag, der die einzelnen Grenzwerte für die jeweiligen Steuersätze übersteigt. Auch Spitzenverdiener behalten also ihr steuerfreies Existenzminimum.

Gut 14 Prozent der Bundeseinnahmen stammen aus der Mineralölsteuer. Weitere Verbrauchsteuern belasten Strom, Tabakwaren, Branntwein, Bier, Schaumwein und Kaffee sowie damit verbundene Zwischenerzeugnisse. Teilweise kommen diese Steuern nur den Bundesländern zugute.

Andere Einkommen erzielt der Staat aus Gewerbesteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Grundsteuer, Hundesteuer, Getränkesteuer, Vergnügungssteuer und Zöllen. Wobei der Bund jedoch nicht immer, bei einigen Steuererhebungen sogar überhaupt nicht beteiligt ist.

Dafür fallen jedoch mit der Kapitalertrag- und Zinsabschlagsteuer die Einnahmen aus den „nicht veranlagten Steuern vom Ertrag“ mit rund sechs Prozent aller Bundesmittel noch einmal nennenswert ins Gewicht. Steuerpflichtig sind in diesem Zusammenhang unter anderem Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften, Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, Zinsen aus Wandelanleihen und Gewinnobligationen, Einnahmen stiller Gesellschafter aus Handelsgewerben und Zinsen aus bestimmten festverzinslichen Wertpapieren – also dort, wo Geld auf besondere, im Gesetz genauer beschriebene Art für seinen Besitzer arbeitet.



35,9 Mrd. €*

Mineralölsteuer



69,8 Mrd. €*

Umsatzsteuer



62,4 Mrd. €*

Lohn- und Einkommenssteuer



15,4 Mrd. €*

Körperschaftsteuer

Die Aufgaben des Staates sind aufgeteilt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – und im wachsenden Umfang spielt auch die Europäische Union eine Rolle. Daher müssen jeder dieser staatlichen Ebenen auch ausreichende Einnahmemöglichkeiten zur Verfügung stehen. Von 100 Euro bleiben dem Bund deshalb nur 40. Bei den Ländern landen 38, bei den Gemeinden 16 und bei der Europäischen Union 6.

Die Verteilung ergibt jedoch nur am Ende diese Werte. Bis dahin durchläuft jeder vom Staat eingenommene Euro je nach Herkunft und Steuerart ein höchst kompliziertes Verfahren. Nehmen wir beispielsweise die Umsatzsteuer, die von den Ländern eingenommen und zusammen mit der vom Bund eingenommenen Einfuhrumsatzsteuer zunächst zur Berechnung in einen fiktiven Topf geworfen wird. Daraus stehen dem Bund zunächst einmal 5,63 Prozent zu. Von dem verbliebenen Rest bekommen die Gemeinden 2,2 Prozent. Der dann übrig gebliebene Betrag wird wieder gleich 100 Prozent gesetzt und zwischen Bund und Ländern im Verhältnis von rund 49,6 zu 50,4 aufgeteilt.

Solche Verfahren, die ähnlich auch für andere Einnahmeaufteilungen vorgesehen sind, denkt sich niemand aus, um möglichst vielen Mathematikern und anderen Finanzspezialisten zu krisensicheren Jobs zu verhelfen. Sie entstehen als Reaktion auf veränderte Anforderungen an den Staat und sind das Ergebnis von Verhandlungen, die Kompromisse über die Mittelverteilung notwendig machen. Wenn also beispielsweise die öffentlichen Zuschüsse zur Rentenversicherung nicht mehr ausreichen und Länder und Gemeinden den Bund überreden, seinen Beitrag zur Rente deutlich zu erhöhen, verlangt dieser im Gegenzug, an den gemeinsamen Einnahmen entsprechend besser beteiligt zu werden. Die voraussichtlichen Kosten werden geschätzt – und dann in das Einnahmeverteilungskostüm hineingeschneidert. In diesem Fall: vorab 5,63 Prozent von allen Umsatzsteuereinnahmen für den Bund. Dadurch wird das Schnittmuster immer komplizierter. Aber es muss weiterhin die Aufgaben abdecken.

* Anteil Einnahmen, Bundeshaushalt 2002.

Die Bund, Ländern und Gemeinden zusammen zustehenden Gemeinschaftssteuern verteilen sich – künftige Änderungen immer wieder vorbehalten – außerhalb der Umsatzsteuer wie folgt auf die vier weiteren Einkunftsarten: Von einem Euro Zinsabschlagsteuer bekommen Bund und Länder je 44 Cent und die Gemeinden 12 Cent. Von einem Euro Einkommen- und Lohnsteuer erhalten Bund und Länder je 42,5 Cent, die Gemeinden 15 Cent. Die nicht veranlagte Steuer auf Ertrag erhalten Bund und Länder zu gleichen Teilen. Und von einem Euro Gewerbesteuer bleiben 78 Cent bei den Gemeinden, 16 bei den Ländern, und 6 Cent kommen beim Bund an.

Einen dicken Brocken von manchmal 10 oder mehr Prozent erhält der Bund aus „sonstigen Einnahmen“. Deren Volumen ist jedoch starken Schwankungen unterworfen. Hierunter finden sich unter anderem Gewinnabführungen aus Staatsunternehmen, etwa der Bundesbank, die Erlöse aus dem Verkauf von Staatsvermögen, etwa bei der Telekom-Privatisierung, Gebühren, Münzeinnahmen, Erlöse aus Grundstücksverkäufen oder etwa Einnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen.

Folgenreiche Einnahmen bestehen schließlich in der Aufnahme von Schulden. Gut und gern 10 Prozent sind über viele Jahre hinweg üblich geworden. Oft sogar mehr, manchmal sogar fast das Doppelte. Daraus hat sich zusammen mit den Sondervermögen des Bundes im Laufe der Zeit ein Schuldenberg von mehr als 750 Milliarden Euro angesammelt. Auf den Gesamtstaat bezogen sind es mittlerweile rund 1.300 Milliarden. Das sind über 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Der Aufwand für Zinsen und Tilgung (zurzeit täglich 100 Millionen Euro) engt den Spielraum immer mehr ein. Deshalb ist es Ziel, die Neuverschuldung nicht erst langfristig auf Null zu bringen. Nebenbei sei jedoch erwähnt, dass die Einnahmen durch Verschuldung nicht nur von den ganz Großen im globalen Kapitalmarkt stammen. Auch jeder einzelne Bürger kann auf diese Weise sein Geschäft mit dem Staat machen – etwa durch krisenfeste Bundesschatzbriefe.



Für die Ausgaben zuständig: der Haushaltsausschuss.

Ausgaben

Wo geht das Geld hin?

Was macht der Staat mit diesem Geld? Legen wir Bund, Länder und Gemeinden zusammen, kommen wir auf ungefähr 600 Milliarden Euro Gesamtvolumen. Brechen wir dies auf 100 Euro herunter, dann fließen rund 28,10 Euro in die Personalausgaben, 13,20 Euro in Investitionen, 12,30 Euro in Zuschüsse an Sozialversicherungen, 11,30 Euro in die Zinsausgaben, 10,40 Euro in den laufenden Sachaufwand und 9,50 Euro in die Renten (ohne Altersrenten) und andere Unterstützungen.

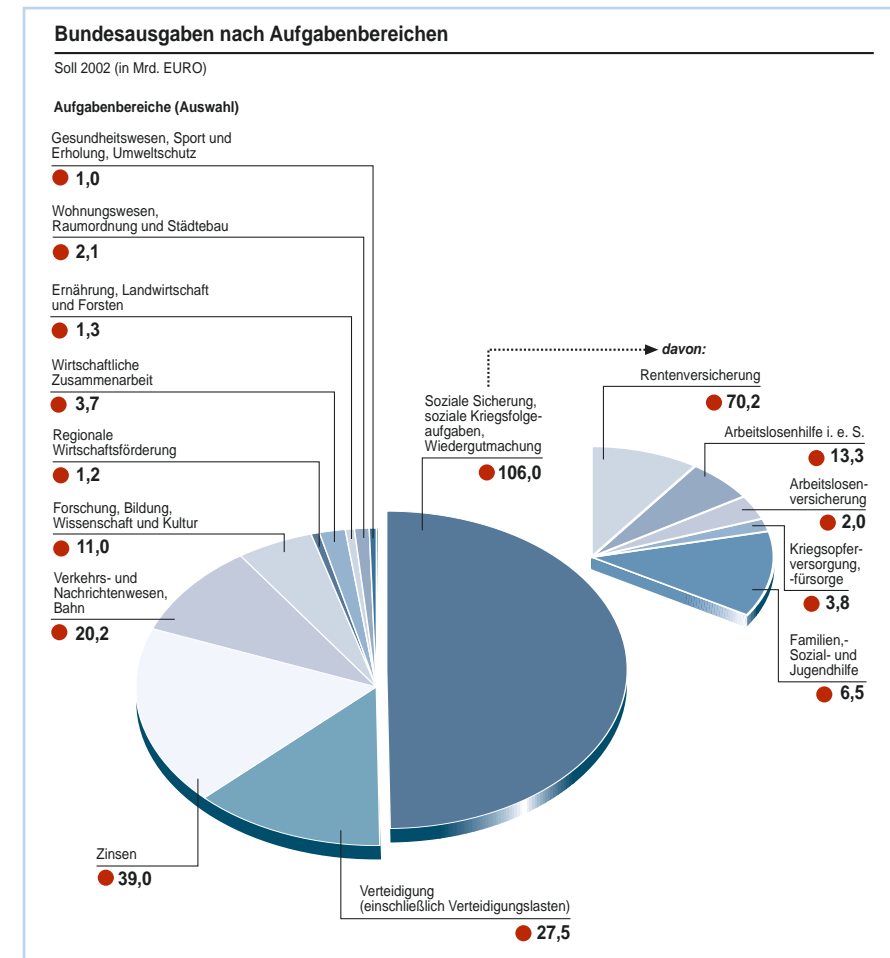
Werfen wir einen Blick in alle Einzelpläne, dann lassen sich zehn thematische Aufgabenschwerpunkte bei den Ausgaben des Bundes ausmachen.

Der Erste nennt sich „allgemeine Dienste“ und umfasst die politische Führung, die zentrale Verwaltung, die auswärtigen Angelegenheiten, die Verteidigung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, den Rechtsschutz und die Finanzverwaltung. Hier bleiben 19,6 Prozent aller Ausgaben.

Der Zweite betrifft das Bildungswesen, die Wissenschaft, die Forschung und die kulturellen Angelegenheiten und macht 4,6 Prozent aller Ausgaben aus.

Der Dritte beinhaltet die soziale Sicherung, die sozialen Kriegsfolgeausgaben und die Wiedergutmachung. Hier bleiben gut 43,3 Prozent der gesamten Bundesausgaben. Den Löwenanteil erhält die Sozialversicherung mit allein 33,2 Prozent. Im Jahr 2003 steckt der Bund über 82 Milliarden Euro allein in Zuschüsse zur Sozialversicherung, also vor allem in bessere Renten für die Bürger.

Der Vierte Schwerpunkt nennt sich Gesundheit und Sport. Hierzu gehören





**70,2 Mrd. €*
Rentenversicherung**



**1,3 Mrd. €*
Ernährung und Landwirtschaft**



**20,2 Mrd. €*
Infrastruktur**



**2,1 Mrd. €*
Wohnungsbau**

Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens, Sportförderung, Umwelt- und Naturschutz, aber auch Reaktorsicherheit und Strahlenschutz. Macht zusammen trotzdem nur 0,36 Prozent aller Bundesausgaben.

Der Fünfte umfasst das Wohnungswesen, den Städtebau, die Raumordnung und die kommunalen Gemeinschaftsdienste. Hier bleiben 0,75 Prozent der Ausgaben.

Im Sechsten befinden sich der Verbraucherschutz, die Ernährung und die Landwirtschaft, für die der Bund 0,5 Prozent seiner Ausgaben aufwendet.

Im siebten Schwerpunkt sind Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen zusammengefasst. Dieser kommt auf 4,2 Prozent aller Ausgaben.

Der achte Bereich ist das Verkehrs- und Nachrichtenwesen und enthält außer den Straßen, den Wasserstraßen und Häfen sowie der Förderung der Schifffahrt auch die Eisenbahnen, den öffentlichen Personennahverkehr und die Luftfahrt. Zusammen bleiben hier 4,2 Prozent der Bundesausgaben.

Im neunten Schwerpunkt geht es um Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapital- sowie Sondervermögen. Macht zusammen 6,6 Prozent der Bundesausgaben.

Der zehnte Schwerpunkt wird gebildet von der Allgemeinen Finanzwirtschaft. Sie schlägt mit 15,8 Prozent der Bundesausgaben zu Buche. Allein für die Schulden wurden beispielsweise 2003 über 38 Milliarden Euro fällig.

Diese Verteilung ist natürlich nicht statisch und über die Jahre hinweg festgelegt. Sie soll hier nur in Form einer aktuellen Momentaufnahme eine Annäherung an die Aufgabengewichtung und die damit verbundene Ausgabenverteilung ermöglichen. Im Laufe der Jahre sind starke Schwankungen möglich, vor allem aber muss der Staat den Grundlinien gesellschaftlicher Entwicklung gerecht werden.

Eine Gesellschaft, deren Bürger immer älter werden, muss die Ausgaben jedes Einzelnen und auch die öffentlichen Mittel darauf abstellen. 1970 waren knapp 30 Prozent der Bevölkerung noch unter 20 Jahre alt. Drei Jahrzehnte später sind es nur noch gut 20 Prozent. Auf der anderen Seite ist der

Anteil der über 60-jährigen an der Gesamtbevölkerung von 19,4 auf 23,6 Prozent gestiegen. Die Gesamtleistung der gesetzlichen Rentenversicherung stieg in diesem Zeitraum von umgerechnet 24,5 Milliarden auf 212 Milliarden Euro. Der Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten stieg von 3,7 Milliarden auf 46 Milliarden. Zwar nahm im selben Zeitraum auch das Volumen des Gesamthaushaltes von unter 45 auf über 243 Milliarden Euro zu. Doch der Anteil allein dieses Bundeszuschusses an den Gesamtausgaben wuchs damit gleichwohl von 8 auf 19 Prozent. Und das heißt, dass die Prioritäten insgesamt anders gesetzt werden müssen.

Wie gut, dass die allgemeine weltpolitische Entwicklung auch Entspannung für die nationalen Haushalte bedeuten kann. In Zeiten realer Bedrohungen wurde die Bundeswehr auf eine Stärke von 495.000 Soldaten gebracht. Dafür mussten im Jahr 1965 mehr als 26,5 Prozent des Bundeshaushaltes aufgewendet werden. In der Phase der Entspannungspolitik sank dieser Anteil auf 17,3 Prozent bis 1990. Notwendige Modernisierungen der Bundeswehr lassen Rufe laut werden, wenigstens nach der Phase einer allgemeinen Haushaltskonsolidierung den Verteidigungsetat wieder anzuhähen. Die gewachsene Bedeutung und Verantwortung Deutschlands für den Frieden in der Welt führt zu neuen Anforderungen an die Streitkräfte. Und dieser Umbau kostet Geld.

Alle Überlegungen kommen aber an einer Grunderkenntnis nicht vorbei: So wichtig jeder Cent und jeder Euro für die aktuelle Situation der Gesellschaft sein mag, wenn er über eine Kreditaufnahme finanziert wird, belastet das künftige Generationen zusätzlich. Das macht ein Blick auf die Entwicklung jenes Prozentsatzes deutlich, den der Bund nur für die Zinsausgaben veranschlagen musste: Von einem Euro Ausgaben waren das 1962: 1,8 Cent, 1982: 9,0 Cent und im Jahr 2002: 15,7 Cent.

In den 80er Jahren hatten Regierung und Parlament aus diesem Grund schon einmal den Versuch unternommen, die Aufnahme neuer Kredite deutlich zurückzufahren. Die Wiedervereinigung schlug mit ihren immensen Kosten für die Anpassung der

Sozialsysteme und der Infrastruktur diesem Anlauf die Beine weg.

Grundsätzliche Fehlentwicklungen der Gesellschaft stellen weitere Herausforderungen an den Staat dar. Wenn immer weniger Kinder geboren werden, ist der Staat in besonderer Weise gefordert, das Leben mit Kindern zu erleichtern, die Entscheidung für das Kind auch im Alter zu unterstützen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Daraus ergeben sich wachsende Ausgaben auch für den Bundeshaushalt. So soll etwa der Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten von 1999 bis 2006 von 6,9 auf zwölf Milliarden Euro steigen. Der Bund zahlt 3,3 Milliarden Euro Erziehungsgeld, beteiligt sich mit 2,6 Milliarden am Wohngeld, das nun eine zusätzliche Förderung für Familien enthält, und ganz entscheidend ist auch das von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragene System der Kinderförderung durch eine Kombination aus Kindergeld und Kinderfreibetrag. Das Volumen stieg binnen zehn Jahren von rund neun auf über 35 Milliarden Euro an. Das merkt jede Familie, die nun für die ersten drei Kinder jeweils 154 Euro Kindergeld erhält oder, falls sie sich damit besser steht, auf einen Kinderfreibetrag von 3.648 Euro bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens zurückgreifen kann. Vorübergehend stellt der Bund auch jährlich eine Milliarde Euro für die Erhöhung des Ganztagsangebotes deutscher Schulen bereit.

Sehr beachtliche Größenordnungen stehen bei den Bundesausgaben zudem im Kapitel „Arbeit fördern“. Die Aufwendungen für den Arbeitsmarkt erreichen leicht 15 Milliarden Euro im Jahr – und sollte die Bundesanstalt für Arbeit die Kosten etwa für Arbeitslosengeld oder die aktive Arbeitsmarktpolitik (ABM etc.) nicht allein tragen können, trägt der Bund das Defizit. Eine typische Hausnummer: Zwei Milliarden Euro. Daneben trägt der Bund auch die Kosten für die Arbeitslosenhilfe – macht noch einmal rund 13 Milliarden Euro. Mit dem Fortschritt der Reformen auf dem Arbeitsmarkt sind aber auch diese Summen nicht konstant.

Gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet – das bedeutet auch ständiges Investieren in ein leistungsfähiges Verkehrssystem. Das Bundesfernstraßennetz misst inzwischen fast 12.000 Kilometer Autobahnen und über 41.000 Kilometer Bundesstraßen. Reichlich 5,5 Milliarden Euro steckt der Bund Jahr für Jahr in dessen Erhalt und weiteren Ausbau. Wichtige Gemeindestraßen fördert der Bund ebenfalls mit Milliardenzuschüssen. Damit der öffentliche Personennahverkehr besser an den regionalen Bedürfnissen ausgerichtet werden kann, fließen den Ländern mehr Mittel aus dem Bundesanteil an der Mineralölsteuer zu – da können durchaus sieben Milliarden Euro im Jahr aus dem Geld der Autofahrer landen. Die Bundeswasserstraßen erhalten ebenfalls einen Milliardenbetrag, damit dieses Transportnetz noch leistungsfähiger wird.

Bildung, Wissenschaft und Forschung laufen zwar in wesentlichen Teilen in der finanziellen Verantwortung der Bundesländer ab. Aber der Bund greift flankierend an verschiedenen Stellen ein – etwa beim Aus- und Neubau von Hochschulen (zur Hälfte) oder beim Bafög, also der Ausbildungsförderung (zu 65 Prozent). Die Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen dienen nicht nur zum Abtragen des Schuldenberges, der Bund steckte daneben 920 Millionen Zinserlöse in die Stärkung des Wissenschafts- und Forschungsstandortes Deutschland. Zum Beispiel in die Genomforschung.

Viele Aspekte des 2.500 Seiten dicken Bundeshaushaltes können hier nur angedeutet werden. Da sind die Zuschüsse zur Städtebauförderung, die Investitionen in Verbraucherschutz und Landwirtschaft, die Förderung von Umweltschutz und Gesundheit, nicht zuletzt aber auch die Entwicklungshilfe. Nach dem 11. September 2001 ist die Erkenntnis gewachsen, dass Schuldenerlasse für die schwächsten Länder, gezielte Schritte zur Halbierung der Armut und zielgenau ausgerichtete Projektförderung auch etwas mit Terrorbekämpfung zu tun haben – und damit bei den ureigenen Interessen der Bundesrepublik und aller ihrer Steuerzahler ganz oben angesiedelt sind.



**3,7 Mrd. €*
Entwicklungszusammenarbeit**



**1 Mrd. €*
Sport**



**1,2 Mrd. €*
Wirtschaftsförderung**



**11 Mrd. €*
Bildung, Forschung und Kultur**

* Ausgaben, Bundeshaushalt 2002.

Geschichte des Haushaltsrechts

Wie sich das Parlament das „Königsrecht“ erkämpfte

Parlament und Haushalt – das gehört heute untrennbar zusammen. Staatliches Handeln muss legitimiert sein, und deshalb gilt dies in ganz beson-

derer Weise für die Verwendung der finanziellen Mittel. Aber das war nicht immer so. Nicht von ungefähr spiegeln sich in der wechselhaften Ge-

schichte um das Budgetrecht Rückschlüsse und Erfolge des demokratischen Parlamentarismus wider. Ein Rückblick.

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.

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: Paulskirchenversammlung

1871: Reichsverfassung

1922: Reichshaushaltsordnung

1933: Ermächtigungsgesetz

1949: Grundgesetz

1970: Haushaltsreform

1997: Wirtschaftlichkeit



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 Zustimmungsrechte 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.

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.

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.

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.

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.

Sonderthema Haushalt

Infos zum Thema

Finanzministerium

Einen Überblick über die Ausgaben- und Einnahmeverteilung zwischen Bund und Ländern, die Entstehung des Bundeshaushalts sowie die Grundsätze der Haushaltsführung gibt die BMF-Broschüre „Innenansichten: Der Bundeshaushalt – Politik in Zahlen“.

Informationen über alle Zuständigkeitsbereiche des Finanzministeriums sind unter www.bundesfinanzministerium.de zu finden: Vom aktuellen Monatsbericht, über Informationen zu einzelnen Teilsteuern bis hin zu Serviceleistungen wie dem Formularcenter.



Bundestag

Die Internetseiten des Deutschen Bundestages informieren auch über die Arbeit des Finanz- und des Haushaltsausschusses. Neben einer generellen Aufgabenbeschreibung sind unter www.bundestag.de auch aktuelle Informationen bis hin zu Protokollen von Sachverständigenanhörungen zu finden.

Kompakt und verständlich erklärt das für die 15. Wahlperiode neu überarbeitete Standardwerk „So arbeitet der Deutsche Bundestag“ die Arbeitsweisen des Parlaments. Es informiert über die Arbeit des Haushaltsausschusses und den Weg der Gesetzgebung. Das Buch ist online zu bestellen unter www.bundestag.de (Infothek).