



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Top-Down und Bottom-Up im Haushaltswesen

Die Projektgruppe „**Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens**“ (MHR) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) hat ein Grobkonzept erarbeitet, um das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes zu reformieren. Im Rahmen dieser Überlegungen spielt auch der Top-Down-Ansatz eine zentrale Rolle.

Mit dem Begriff „**Top-Down**“ (engl.: „von oben nach unten“) wird eine bestimmte, in den unterschiedlichsten Bereichen anwendbare Vorgehensweise beschrieben, wobei die Lösung einer Problemstellung zunächst allgemein angegangen wird, um sich anschließend den Einzelfragen zuzuwenden.

Das Pendant zum Top-Down-Ansatz ist die Aufarbeitung einer Problemstellung aus der entgegen gesetzten Richtung von „unten nach oben“ – der **Bottom-Up**-Ansatz. Bei dieser Vorgehensweise werden die Spezialprobleme vor der Hinwendung zur allgemeinen Problemstellung bearbeitet.

Diese unterschiedlichen Herangehensweisen sind auch auf die Aufstellung eines Haushaltsplanes übertragbar. Beim Bottom-Up-Ansatz wird der Finanzbedarf basierend auf entsprechenden Erfahrungen und Planungen „von unten nach oben“ gemeldet, d.h. die untere Einheit meldet der jeweils nächst höheren Einheit ihren Finanzbedarf. Beim Top-Down-Ansatz ist es umgekehrt, hier gibt die übergeordnete der unteren Ebene einen Finanzrahmen vor, in dem sie sich bewegen darf.

Derzeit erfolgt beim Bund die **Haushaltsaufstellung nach dem Bottom-Up-Prinzip**. Dabei wendet sich der Bundesminister der Finanzen mit einem sogenannten Haushaltsaufstellungsschreiben an die anderen Ministerien. In diesem Schreiben stellt er die allgemeine wirtschafts- und haushaltspolitische Lage dar, gibt Rahmenvorgaben für den zukünftigen Haushalt vor und fordert seine Kabinettskollegen zur Abgabe eines Haushaltsvoranschlags auf. Die einzelnen Ministerien verfahren mit den ihnen jeweils nachgeordneten Behörden in ähnlicher Weise. Nachdem der Bundesfinanzminister die Ressortanmeldungen erhalten hat, schließt sich in der Regel eine Vielzahl von Gesprächen an, in denen es häufig um die erforderliche Kürzung der beantragten Etatansätze geht. Nach Abschluss all dieser Gespräche beschließt das Bundeskabinett den Gesamthaushalt. Dieser Kabinettsentwurf wird dann zur parlamentarischen Beratung an den Bundestag und Bundesrat weitergeleitet.

Aufgrund der Erfahrungen in anderen Bereichen spielt bei allen derzeitigen Überlegungen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens eine Abkehr von dieser jahrzehntelangen Vorgehensweise und ein Umschwenken auf ein **Top-Down-Verfahren** eine zentrale Rolle. Bei diesem Ansatz werden die Einzelpläne nicht mehr „von unten nach oben“ weitergereicht, sondern den einzelnen Ressorts wird der konkrete Budgetrahmen von oben, vom Bundesfinanzminister im Einvernehmen mit der Regierungsspitze/Koalition vorgegeben. Er setzt den von der Regierung beschlossenen mittelfristigen Fiskalrahmen um und berücksichtigt dabei vor allem die vom Kabinett bzw. der Koalition definierten Prioritäten, die Wirtschaftsprognosen und die jeweiligen Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzung“. Die einzelnen Ministerien verteilen dann ihrerseits den Budgetrahmen in ihrem Bereich. Die auf diese Weise erstellten Einzelpläne ergeben zusammengefasst den Gesamthaushalt, der nach der Kabinettsbefassung dann wieder zur parlamentarischen Beratung an den Bundestag und den Bundesrat weitergeleitet wird.

Bottom-Up „von unten nach oben“		Top-Down „von oben nach unten“
Haushalt		Politische Spitzen setzen Fiskalrahmen auf Basis der aktuellen Schätzung der Einnahmen
↑		↓
Zusammenstellung der Einzelpläne		Aufteilung des Budgets auf einzelne Bundesministerien
↑		↓
Gespräche, um nötige Kürzungen zu klären		Erstellung der Einzelpläne durch die jeweiligen Bundesministerien
↑		↓
Einzelpläne des Ministerien an das BMF		Zusammenstellung der Einzelpläne und ggf. Gespräche Ressort/BMF
↑		↓
Haushaltsaufstellungsschreiben des BMF an die Bundesministerien		Haushalt

Reformbestrebungen dieser Art sind nicht neu. In den **Kommunen** wird bereits seit Anfang der 90er Jahre intensiv über eine Budgetaufstellung nach dem Top-Down-Ansatz diskutiert und teilweise auch praktiziert. Mit einigem Erfolg wird der Top-Down-Ansatz ferner im Ausland (Schweden, Niederlande, Österreich, Frankreich) praktiziert. Es bleibt abzuwarten, zu welchem Ergebnis die Projektgruppe „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ im Bundesministerium der Finanzen am Ende kommt.

Quellen:

- Bundesministerium der Finanzen: Der Bund modernisiert sein Haushalts- und Rechnungswesen [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4318/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Neue_Steuerungsinstrumente/001__1,templateld=raw,property=publicationFile.pdf] [20.April 2008]
- Bundesministerium der Finanzen: Das System der öffentlichen Haushalte, Berlin, 2006.