

# Öffentliche Finanzwirtschaft

Ein Grundriss  
für die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern

begründet von

**Prof. Herbert Wiesner**

Dozent a.D. an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,  
Mannheim

fortgeführt von

**Prof. Dr. Bodo Leibinger, Reinhard Müller  
und Bernd Züll**

Dozenten an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl

15., neu bearbeitete Auflage



**R. v. Decker**

# Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i> .....	V
<i>Inhaltsverzeichnis</i> .....	IX
<i>Abbildungsverzeichnis</i> .....	XVII
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> .....	XXI
<i>Literaturverzeichnis</i> .....	XXV
<i>Quellenverzeichnis</i> .....	XXVII
<b>1. Öffentliche Finanzwirtschaft und Finanzverfassung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Zum Begriff der Öffentlichen Finanzwirtschaft .....	1
1.2 Träger der Öffentlichen Finanzwirtschaft .....	2
1.2.1 Abgrenzung nach Rechtsstellung .....	2
1.2.2 Abgrenzung nach Finanzierung .....	4
1.3 Die Finanzverfassung .....	6
1.3.1 Überblick .....	6
1.3.2 Steuern in der Finanzverfassung .....	9
1.3.2.1 Gesetzgebungshoheit über Steuern .....	9
1.3.2.2 Verwaltungshoheit über Steuern .....	11
1.3.2.3 Ertragshoheit über Steuern .....	11
1.3.3 Die öffentlichen Ausgaben .....	15
1.3.3.1 Der Lastverteilungsgrundsatz .....	15
1.3.3.2 Mischfinanzierungstatbestände .....	16
1.3.4 Die Haushaltsverfassung für Bund und Länder .....	18
1.3.5 Verfassungsrechtliche Bestimmungen für die Haushaltswirtschaft des Bundes .....	20
1.3.6 Zusammenfassung .....	21
1.4 Öffentliche Finanzwirtschaft und Finanzverfassung (Kurzfassung) .....	22
<b>2. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte</b> .....	<b>24</b>
2.1 Gesamtwirtschaftliche Ziele im Konjunkturverlauf .....	24
2.2 Ansatzpunkte staatlicher Stabilisierungspolitik .....	27
2.3 Wirkungsweise des konjunkturpolitischen Instrumentariums .....	30
2.4 Nationale Schuldenbremse und europäischer Fiskalpakt .....	33
2.5 Gesamtwirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Haushalte (Kurzfassung) .....	35
<b>3. Haushaltsrecht und Haushaltssystematik</b> .....	<b>37</b>
3.1 Rechtsgrundlagen .....	37
3.1.1 Gesetze .....	37

3.1.2	Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften .....	39
3.2	Entwicklung des Haushaltsrechts .....	40
3.3	Gliederung des Bundeshaushalts (Haushaltssystematik).....	41
3.3.1	Überblick .....	41
3.3.2	Das Haushaltsgesetz .....	42
3.3.2.1	Bedeutung des Haushaltsgesetzes .....	42
3.3.2.2	Inhalt des Haushaltsgesetzes .....	42
3.3.2.3	Besonderheiten des Haushaltsgesetzes .....	44
3.3.3	Der Haushaltsplan: Gesamtplan und Einzelpläne .....	45
3.3.4	Der Gesamtplan .....	46
3.3.4.1	Haushaltsübersicht .....	46
3.3.4.1.1	<i>Einnahmen und Ausgaben</i> .....	46
3.3.4.1.2	Verpflichtungsermächtigungen .....	48
3.3.4.1.3	Flexibilisierte Ausgaben nach § 5 HG .....	49
3.3.4.2	Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme gemäß „Schuldenbremse“ .....	50
3.3.4.3	Finanzierungsübersicht .....	53
3.3.4.4	Kreditfinanzierungsplan .....	54
3.3.5	Die Einzelpläne .....	55
3.3.5.1	Ministerialpläne und Realpläne .....	55
3.3.5.2	Kapitel .....	56
3.3.5.3	Titel .....	60
3.3.5.3.1	Der Gruppierungsplan .....	61
3.3.5.3.2	Festtitel .....	65
3.3.5.3.3	Titelgruppen .....	67
3.3.5.3.4	Funktionenplan .....	69
3.3.5.3.5	Haushaltsstellen .....	71
3.3.5.3.6	Besonderheiten der Haushaltsstellen im kommunalen Haushalt .....	71
3.4	Übersichten zum Haushaltsplan .....	72
3.5	Der Inhalt des Haushaltsplans .....	74
3.5.1	Überblick .....	74
3.5.2	Verpflichtungsermächtigungen .....	74
3.5.3	Planstellen und Stellen .....	77
3.5.4	Haushaltsvermerke und Erläuterungen zu den Titeln .....	79
3.6	Funktionen des Haushaltsplans .....	80
3.6.1	Die Rechtsfunktion .....	81
3.6.2	Die politische Funktion .....	81
3.6.3	Bedarfsdeckungsfunktion (auch: finanzwirtschaftliche Funk- tion) .....	82
3.6.4	Gesamtwirtschaftliche Funktion .....	82

3.6.5	Die sozialpolitische Funktion .....	83
3.6.6	Die Kontrollfunktion .....	83
3.6.7	Weitere Funktionen .....	84
3.7	Haushaltsrecht und Haushaltssystematik (Kurzfassung) .....	85
<b>4.</b>	<b>Finanzplanung von Bund und Ländern .....</b>	<b>87</b>
4.1	Die mittelfristige Finanzplanung .....	87
4.1.1	Inhalt und Aufbau des Finanzplans .....	87
4.1.2	Abgrenzung zum Haushaltsplan .....	88
4.1.3	Aufgaben des Finanzplans .....	89
4.2	Der Tragfähigkeitsbericht als langfristiges Planungsinstrument ..	93
4.3	Der Stabilitätsrat .....	94
4.4	Der Arbeitskreis Steuerschätzungen .....	95
<b>5.</b>	<b>Die Haushaltsgrundsätze .....</b>	<b>97</b>
5.1	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	98
5.2	Vorherigkeit .....	102
5.2.1	Der Grundsatz .....	102
5.2.1.1	Vorlagefrist .....	102
5.2.1.2	Beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren .....	103
5.2.2	Die Ausnahme: Vorläufige Haushaltsführung („Nothaushaltsrecht“) .....	103
5.2.3	Zusammenfassung .....	107
5.3	Gesamtdeckung .....	108
5.3.1	Der Grundsatz .....	108
5.3.2	Die Ausnahme: Zweckbindung von Einnahmen .....	108
5.3.2.1	Arten der Zweckbindung .....	108
5.3.2.2	Zweckbindung durch dauergesetzliche Regelung ..	109
5.3.2.3	Zweckbindung durch Haushaltsvermerk .....	110
5.3.2.3.1	Echte Zweckbindung .....	110
5.3.2.3.2	Unechte Zweckbindung .....	111
5.3.2.4	Zweckbindung durch Haushaltsgesetz .....	113
5.3.3	Zusammenfassung .....	114
5.4	Einzelveranschlagung und sachliche Bindung .....	115
5.4.1	Der Grundsatz .....	115
5.4.2	Die Ausnahmen .....	116
5.4.2.1	Die Deckungsfähigkeit als Ausnahme von der sachlichen Bindung .....	116
5.4.2.2	Arten der Deckungsfähigkeit .....	117
5.4.2.2.1	Deckungsfähigkeit kraft BHO .....	118
5.4.2.2.2	Deckungsfähigkeit kraft Haushaltsgesetz .....	119
5.4.2.2.3	Deckungsfähigkeit kraft Haushaltsvermerk im Haushaltsplan .....	124

5.4.2.3	Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit im Haushaltsvollzug .....	126
5.4.2.4	Die globalen Minderausgaben als Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung .....	127
5.4.3	Zusammenfassung .....	128
5.5	Jährlichkeit und zeitliche Bindung .....	129
5.5.1	Der Grundsatz .....	129
5.5.2	Die Ausnahme: Übertragbarkeit .....	131
5.5.2.1	Arten der Übertragbarkeit .....	131
5.5.2.2	Das Verfahren der Ausgabenübertragung .....	135
5.5.2.3	Die Veranschlagung von Ausgaberesten im Haushaltsplan .....	140
5.5.3	Die Selbstbewirtschaftungsmittel .....	142
5.5.4	Die Geltung der Kreditermächtigung über das Jahr hinaus ..	143
5.5.5	Der Haushaltsvorriff .....	144
5.5.6	Zusammenfassung .....	145
5.6	Das Fälligkeitsprinzip .....	146
5.6.1	Der Grundsatz .....	146
5.6.2	Die Verpflichtungsermächtigung als Konsequenz des Grundsatzes der Fälligkeit .....	147
5.7	Einheit und Vollständigkeit .....	148
5.7.1	Der Grundsatz .....	148
5.7.2	Die Ausnahme: Bundesbetriebe und Sondervermögen ....	149
5.8	Das Bruttoprinzip .....	150
5.8.1	Der Grundsatz .....	150
5.8.2	Die Ausnahme: Nettoveranschlagung und Nettonachweis ..	151
5.8.2.1	Nettoveranschlagung und Nettonachweis nach der BHO .....	151
5.8.2.2	Nettoveranschlagung und Nettonachweis nach dem Haushaltsgesetz .....	153
5.8.2.3	Nettoveranschlagung und Nettonachweis kraft Vermerk im Haushaltsplan .....	154
5.8.3	Zusammenfassung .....	157
5.9	Haushaltsausgleich .....	158
5.10	Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit .....	159
5.11	Öffentlichkeit .....	160
5.11.1	Der Grundsatz .....	160
5.11.2	Die Ausnahme: Geheimhaltungsbedürftige Haushaltsmittel .....	160
5.12	Die Haushaltsgrundsätze (Kurzfassung) .....	162

<b>6. Der Haushaltskreislauf</b> .....	165
6.1 Überblick .....	165
6.2 Die Aufstellung des Bundeshaushaltsplans .....	166
6.2.1 Der Eckwertebeschluss der Bundesregierung .....	166
6.2.2 Die Aufstellung des Haushalts bei den einzelplanbewirtschaftenden Stellen .....	167
6.2.3 Kabinettsbeschluss über den Entwurf des Haushaltsplans ..	170
6.3 Die Feststellung des Haushaltsplans .....	171
6.3.1 Die Besonderheiten des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens .....	171
6.3.2 Das Haushaltsgesetzgebungsverfahren .....	172
6.3.3 Der Ergänzungshaushalt .....	175
6.3.4 Der Nachtragshaushalt .....	176
6.3.5 Zusammenfassung .....	177
6.4 Die Ausführung des Haushaltsplans .....	177
6.4.1 Ermächtigungswirkung des Haushaltsplans .....	177
6.4.2 Verantwortlichkeiten bei der Bewirtschaftung .....	178
6.4.2.1 Bewirtschafterbegriff .....	178
6.4.2.2 Haushaltsmittel und Geld .....	180
6.4.2.3 Kassen- und Anordnungsprinzip .....	180
6.4.3 Phasen der Bewirtschaftung .....	182
6.4.4 Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben .....	184
6.4.4.1 Grundsätze .....	184
6.4.4.2 Bewirtschaftung der Einnahmen .....	184
6.4.4.3 Bewirtschaftung der Ausgaben .....	186
6.4.4.4 Bewirtschaftung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge .....	187
6.4.4.4.1 Grundlagen und Grundbegriffe .....	187
6.4.4.4.2 Die Schwellenwerte .....	188
6.4.4.4.3 Vergabe ab Erreichen der Schwellenwerte .....	188
6.4.4.4.4 Vergabe unterhalb der Schwellenwerte ..	190
6.4.4.4.5 Das Vergabeverfahren .....	191
6.4.4.5 Bewirtschaftung von Zuwendungen .....	193
6.4.4.5.1 Grundlagen und Grundbegriffe .....	193
6.4.4.5.2 Voraussetzungen für die Bewilligung von Zuwendungen .....	195
6.4.4.5.3 Zuwendungsarten, Finanzierungsformen und Finanzierungsarten .....	196
6.4.4.5.4 Zuwendungsfähige Ausgaben oder Kosten .....	197

6.4.4.6	Bewirtschaftung bei Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen .....	198
6.4.5	Bewirtschaftung bei Verpflichtungen zu Lasten künftiger Jahre .....	200
6.4.5.1	Bewirtschaftung der Verpflichtungsermächtigungen .....	200
6.4.5.2	Bewirtschaftung bei Verpflichtungen auf Grund anderer Ermächtigungen .....	202
6.4.6	Buchführung über die Bewirtschaftung .....	203
6.4.6.1	Grundbegriffe .....	203
6.4.6.2	Betriebswirtschaftliche Wertkategorien .....	204
6.4.6.3	Abgrenzung zwischen den Wertkategorien .....	205
6.4.6.4	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen .....	207
6.4.6.5	Kamerale Buchführung, Jahresabschluss und Rechnungslegung des Bundes .....	208
6.4.6.5.1	Gliederung der Bücher .....	208
6.4.6.5.2	Buchungspflichtige Bewirtschaftungsvorgänge .....	211
6.4.6.5.3	Grundsätze der Buchführung, insbesondere Jahresabgrenzung .....	211
6.4.6.5.4	Nachweis über Vermögen und Schulden .....	212
6.4.6.5.5	Jahresabschluss und Rechnungslegung ..	213
6.4.7	Anordnungsverfahren und automatisiertes HKR-Verfahren des Bundes .....	215
6.4.7.1	Anordnungen und Anweisungen, Grundsätze .....	215
6.4.7.2	Schriftliche Anordnungen und Anweisungen .....	216
6.4.7.3	Anordnungen und Anweisungen auf elektronischem Wege, Bewirtschaftersysteme .....	218
6.4.7.4	HKR-Strukturen .....	219
6.4.8	Die Bewirtschaftung der Planstellen und Stellen .....	221
6.4.8.1	Personalwirtschaft im Haushaltsrecht des Bundes .	221
6.4.8.2	Besetzbarkeit von Planstellen .....	224
6.4.8.3	Die Umsetzung von Planstellen und Stellen .....	227
6.4.8.4	Leerstellen .....	228
6.4.8.5	Überwachung der Planstellen und Stellen .....	230
6.4.8.6	Zusammenfassung .....	230
6.4.9	Planabweichungen .....	233
6.4.9.1	Planabweichungen bei Haushaltsmitteln .....	233
6.4.9.2	Über- und außerplanmäßige Ausgaben .....	233
6.4.9.3	Veränderungen bei Verpflichtungsermächtigungen .....	237

---

6.4.9.3.1	Abweichung von den Jahresbeträgen . . .	237
6.4.9.3.2	Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen . . . . .	238
6.4.9.4	Haushaltssperren . . . . .	239
6.5	Die Finanzkontrolle . . . . .	241
6.5.1	Überblick . . . . .	241
6.5.2	Rechnungsprüfung . . . . .	242
6.5.3	Entlastung der Bundesregierung . . . . .	244
6.6	Der Haushaltskreislauf (Zusammenfassung) . . . . .	245
<b>Anhang</b>	. . . . .	249
Haushaltsgesetz 2021	. . . . .	249
Gesamtplan des Bundeshaushaltsplans 2021	. . . . .	267
<b>Stichwortverzeichnis</b>	. . . . .	285