

**Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben.
Der Missbrauch globaler Minderausgaben zur Herstellung
scheinbar verfassungsmäßiger Haushaltspläne**

Wissenschaftliches Statement,
Pressekonferenz des Bundes der Steuerzahler, Berlin, 20.7.2005

Gliederung

- I. Ausgangsbefund
- II. Definition der GMA
- III. Zwecke der GMA
- IV. Vorgaben des Haushaltsverfassungsrechts
 - 1. Wahrheit, Klarheit und (Schätz-)Genauigkeit des Haushaltsplans
 - 2. Prinzip der Einzelveranschlagung (Spezialisierung, Spezialität)
 - 3. Kredit-Investitions-Junktim
- V. Verfassungsrechtliche Beurteilung der GMA
 - 1. GMA zur „Bodensatzabschöpfung“
 - 2. GMA zur Middleinsparung im Bereich der sog. Betriebshaushalte
 - 3. GMA bei Investitionsausgaben
 - 4. GMA zur Middleinsparung im Bereich der sog. Programmhaushalte
 - 5. GMA zur Herstellung eines „Schein-Haushaltsausgleichs“
 - 6. Tabellarische Übersicht
- VI. Normierungsbedarf und Formulierungsvorschlag

Redemanuskript mit schematischer Übersicht
auf den folgenden Seiten

Redemanuskript

I. Ausgangsbefund

Im Gefolge der nahezu explosionsartigen Vermehrung der Aufgaben und Leistungsverpflichtungen des Staates seit den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts ist auch der Finanzbedarf der öffentlichen Hand exorbitant gestiegen. Sinken die dafür erforderlichen öffentlichen Einnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder Rezession, zeigt sich die Politik nicht willens oder nicht fähig, die öffentlichen Ausgaben anzupassen und die staatlichen Leistungen entsprechend zurückzufahren. Die Lücke zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen wird stattdessen durch eine massive Kreditaufnahme und durch haushaltspolitische Tricks kaschiert. Als einer dieser Tricks hat sich in den vergangenen Jahren offenbar das Instrument der globalen Minderausgabe (GMA) etabliert. Daher ist es Zeit, die sich dahinter verbergende verfassungsrechtliche Problematik publik zu machen.

II. Definition der GMA

Die GMA ist ein Kind der Haushaltspraxis und daher im staatlichen Haushaltsrecht bislang nicht kodifiziert. Definieren lässt sie sich als negativer Berichtigungsposten auf der Ausgabeseite des Haushaltsplans, der bei der Ermittlung des Gesamtausgabevolumens von der Summe der Ausgabeermächtigungen (Ausgabebetitel) abzuziehen ist. Erst diese Differenz stellt den bereinigten Gesamtbetrag der Ausgaben dar, der für den Haushaltsausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben maßgebend ist. Der Haushaltsausgleich ist durch Verfassung und Gesetz vorgeschrieben (z. B. in Art. 110 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes – GG – und in § 2 Satz 1, § 8 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung – BHO –). Erwirtschaftet wird die GMA dadurch, dass die in den Ausgabebetiteln vom Haushaltsgesetzgeber (Parlament) eigentlich bereitgestellten Geldbeträge in Höhe des Betrags der GMA nicht in Anspruch genommen werden dürfen.

III. Zwecke der GMA

Mit der Einstellung einer GMA in den Haushaltsplan (Veranschlagung) können verschiedene Zwecke verfolgt werden:

- Die ursprüngliche und „klassische“ Funktion einer GMA besteht in der „Abschöpfung des Bodensatzes“ an Ausgabemitteln, d. h. solcher öffentlicher Gelder, die im Haushaltsplan von der Verwaltung nicht verausgabt werden können oder vernünftigerweise nicht verausgabt werden sollen. Die entsprechenden „Über-Veranschlagungen“ erweisen sich daher als nicht notwendig, was indes bei der Aufstellung des Haushaltsplans noch nicht vorhergesehen werden konnte. Damit die Verwaltung diese Ausgabemittel nicht verschwendet, werden sie durch die GMA bereits während des Haushaltsvollzugs „eingefangen“.
- Im Laufe der Zeit gesellte sich zur „Bodensatzabschöpfung“ eine weitere Funktion hinzu, die man als „Rasenmähermethode“ zu bezeichnen pflegt. Die GMA dient in diesem Zusammenhang dazu, generelle Einsparvorgaben umzusetzen, um den

Haushaltsausgleich angesichts wachsender Ausgaben oder zurückgehender Einnahmen zu gewährleisten. Der Unterschied zur „Bodensatzabschöpfung“ besteht darin, dass hier nicht etwa Ausgabeermächtigungen verringert werden sollen, die zur Aufgabenerfüllung nicht erforderlich sind. Vielmehr wird die Verwaltung gezwungen, Ausgabemaßnahmen zu unterlassen, die im Grunde notwendig wären, aber unterbleiben sollen, um den Haushaltsausgleich zu sichern.

- Gerade in jüngster Zeit lässt sich der Haushaltsausgleich indes oft nicht mehr gewährleisten, da sich der rapide steigende Bedarf an öffentlichen Ausgaben weder durch Steuereinnahmen noch durch öffentliche Kredite decken lässt. Angesichts dessen verfällt die Haushaltspolitik nicht selten auf die Idee, die Ansätze für die Ausgabebetitel im Haushaltsplan so knapp zu veranschlagen, dass sie zur Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen kaum noch hinreichen. In der Konsequenz lassen sich im Haushaltsvollzug keine nennenswerten Einsparungen mehr erzielen; es verbleibt kein „Bodensatz“. Eine GMA, die in einer solchen Situation gleichwohl veranschlagt wird, kann nicht mehr erwirtschaftet werden. Sie dient vielmehr dazu, in der Aufstellungsphase des Haushaltsplans dessen Finanzierungsdefizit zu verschleiern. Dieses Haushaltsdefizit kann in der Regel nur durch eine weitere Erhöhung der Neuverschuldung ausgeglichen werden. Der politische Vorteil besteht darin, dass diese erhöhte Nettoneuverschuldung erst in einem Nachtragshaushaltsverfahren etatisiert wird, das – zeitlich versetzt – eine wesentlich geringere Publizitätswirkung als die regulären Haushaltsverhandlungen genießt. Bis dahin kann gegenüber der Opposition und vor allem gegenüber der Öffentlichkeit behauptet werden, der Haushalt sei verfassungsmäßig. Die Notwendigkeit des Nachtragshaushalts lässt sich demgegenüber regelmäßig mit unvorhersehbaren, von außen kommenden Ereignissen (etwa durch das konjunkturbedingte „Wegbrechen“ von Steuereinnahmen) begründen.

IV. Vorgaben des Haushaltsverfassungsrechts

Nach dem in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG und in den Verfassungen der Länder verwurzelten, in ständiger Rechtsprechung hervorgehobenen Budgetrecht liegt die rechtlich umfassende Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans allein beim Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 45, 1 [32]). Danach haben der Bundestag und die Parlamente der Länder nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, sich in substanzieller Weise mit den staatlichen Einnahmen und Ausgaben auseinander zu setzen und die öffentliche Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan zu steuern. Bei der GMA ist das nicht der Fall, da es gerade der Wesen ausmacht, dass das Parlament die Entscheidung, wo und wie die GMA erwirtschaftet wird, der Verwaltung überlässt.

Eine Verfassungswidrigkeit des Instruments der GMA lässt sich daher nur vermeiden, wenn und soweit besondere Rechtfertigungsgründe vorliegen. Den Maßstab bilden dabei die sog. Haushaltsgrundsätze, die das parlamentarische Budgetrecht konkretisieren. Als einschlägig erweisen sich hierbei folgende Prinzipien:

1. Wahrheit, Klarheit und (Schätz-)Genauigkeit des Haushaltsplans

Nach den Grundsätzen der Wahrheit, Klarheit und (Schätz-)Genauigkeit muss das Prognosedilemma des Haushaltsplans dadurch verringert werden, dass bei seiner Aufstellung nur wahrheitsgemäße Datengrundlagen Verwendung finden. Außerdem haben die Veranschlagungen der einzelnen Titel möglichst übersichtlich zu erfolgen; haushaltspolitisch brisante Zahlen dürfen nicht an unüblicher Stelle „versteckt“ werden. Schließlich muss die voraussichtliche Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben so genau wie möglich vorausberechnet werden.

2. Prinzip der Einzelveranschlagung (Spezialisierung, Spezialität)

Der Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung (auch als Spezialisierungs- oder Spezialitätsprinzip bezeichnet) fordert vom Haushaltsgesetzgeber auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans, der Verwaltung die Haushaltsmittel nicht in Pauschalsummen zur Veranschlagung zur Verfügung zu stellen, sondern die Ausgabebeträge nach Verwendungszwecken einzeln aufzuschlüsseln. Dies ist ein wirksames Mittel für das Parlament, um die Verwaltung über Ausgabemittel zu steuern.

3. Kredit-Investitions-Junktim

Das Prinzip des Kredit-Investitions-Junktim besagt, dass die Nettoneuverschuldung des Staates grundsätzlich die Summe der Investitionsausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr nicht übersteigen darf. Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig (vgl. für den Bundeshaushalt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

V. Verfassungsrechtliche Beurteilung der GMA

1. GMA zur „Bodensatzabschöpfung“

Weitgehend unbedenklich eingesetzt werden darf eine GMA zur „Bodensatzabschöpfung“, d. h. zur Einsparung der Haushaltsmittel, die nach hergebrachter Haushaltserfahrung aufgrund von Prognoseunsicherheiten für den Haushaltsvollzug nicht benötigt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der gesamte Haushaltsplan realitätsgerecht und vorsichtig aufgestellt wird, insbesondere dass die voraussichtlich benötigten Ausgaben nicht bewusst oder fahrlässig zu niedrig veranschlagt werden. Anderenfalls verstößt der Haushaltsgesetzgeber gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und (Schätz-)Genauigkeit (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GG).

2. GMA zur Mitteleinsparung im Bereich der sog. Betriebshaushalte

Soweit sich der Zweck einer GMA nicht auf die bloße „Bodensatzabschöpfung“ beschränkt, sondern von der Verwaltung eine darüber hinausgehende Mitteleinsparung verlangt, die das Parlament nicht spezifiziert hat, werden die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen wesentlich enger. Eine derartige GMA ist grundsätzlich nur zulässig bei den sog. Verwaltungsausgaben, d. h. Ausgabeposten, die nicht unmittelbar der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen, sondern die es der Verwaltung erst ermöglichen, Staatstätigkeit zu entfalten. Zur Kategorie der Verwaltungsausgaben gehören die

Personalausgaben, die Ausgaben für sächliche Verwaltungsmittel (etwa Fuhrpark, EDV, Mieten, Pachten usw.) sowie die Investitionsausgaben für Verwaltungsgebäude und andere Liegenschaften im Verwaltungsgebrauch. Diese sog. Betriebshaushalte berühren das Staat-Bürger-Verhältnis nicht unmittelbar. Soweit die Verwaltung hier nicht zur Leistung von Ausgaben verpflichtet ist (etwa auf dem Gebiet der gesetzlichen oder tariflichen Personalausgaben), kann sie durch eine GMA in angemessenem Umfang zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit veranlasst werden, ohne dass das Parlament eine detaillierte Finanzsteuerung vornehmen muss.

3. GMA bei Investitionsausgaben

Wird die GMA (insbesondere bei den Betriebshaushalten) auf Investitionsvorhaben erstreckt, hat dies Auswirkungen auf die Obergrenze der Nettoneuverschuldung, die an die Summe der Investitionsausgaben geknüpft ist. Übersteigt die tatsächliche Nettoneuverschuldung die Summe der tatsächlich getätigten Investitionsausgaben, kommt es zu einem sog. schuldenasymmetrischen Haushaltsvollzug. Nach herrschender Meinung wird dadurch das Kredit-Investitions-Junktim verletzt.

4. GMA zur Mitteleinsparung im Bereich der sog. Programmbudgets

Weitgehend unzulässig ist eine GMA bei Ausgaben, die unmittelbar der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen (sog. Zweckausgaben, z. B. Subventionen, Sozialleistungen). Hinter solchen Ausgaben steht regelmäßig ein politisches Programm, das in seinen finanziellen Dimensionen vom Parlament festgelegt werden muss und bei dem Kürzungen nicht der Verwaltung überlassen werden dürfen. Die Veranschlagung einer GMA in diesem Bereich läuft Gefahr, den Grundsatz der Einzelveranschlagung (das Spezialisationsprinzip) zu verletzen.

5. GMA zur Herstellung eines „Schein-Haushaltsausgleichs“

In grober Weise gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit verstößt eine GMA, die bei realitätsgerechter Betrachtung nicht erwirtschaftet werden kann. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sich die GMA auf sog. zwangsläufige Ausgaben bezieht. „Zwangsläufigen Ausgaben“ liegen Rechtsverpflichtungen zugrunde, denen sich die Verwaltung im Haushaltsvollzug nicht entziehen kann. Ein großer Teil solcher Ausgabeverpflichtungen ist in Fachgesetzen festgeschrieben, etwa im Sozialleistungsbereich oder auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung der öffentlichen Bediensteten. Hinzu treten rechtliche Bindungen aufgrund längerfristiger Verträge, etwa kraft Arbeits(tarif)vertrags, infolge von Miet-, Pacht- und Leasingverträgen oder im Bereich des Schuldendienstes. Die Erwirtschaftung einer GMA in diesen Bereichen ist rechtlich unmöglich. Eine tatsächliche Unmöglichkeit, die GMA zu erbringen, liegt demgegenüber vor, wenn Ausgabeansätze zu knapp veranschlagt werden, dass sie bei realitätsgerechter Prognose zur Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung nicht hinreichen.

In allen diesen Fällen ist die GMA faktisch uneinbringlich und dient in Wahrheit ausschließlich der scheinbaren Herstellung des Haushaltsausgleichs, der in Wahrheit nicht

durch die GMA, sondern erst durch eine erhöhte Nettoneuverschuldung qua Nachtragshaushaltsgesetz erreicht werden kann. Infolgedessen liegt eine schwere Verletzung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit vor.

6. Tabellarische Übersicht

Die Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Beurteilung lassen sich tabellarisch wie folgt darstellen:

Zwecke von GMAs		Zulässigkeit
1.	„Bodensatzabschöpfung“	grundsätzlich zulässig, soweit „Bodensatz“ im GMA-Ansatz realitätsgerecht veranschlagt
2.	Unspezifizierte Mittelsparung	
	a) gesetzlich oder vertraglich determinierte (= „zwangsläufige“) Ausgaben	unzulässig, da Verstoß gegen die Haushaltswahrheit
	b) „freie“ Zweckausgaben (Projektmittel)	prinzipiell unzulässig, da Verstoß gegen das Spezialisationsprinzip
	c) „freie“ Verwaltungsausgaben (Betriebshaushalte)	zulässig, soweit GMA bei realitätsgerechter Betrachtungsweise erbringbar
	zu a) bis c): soweit Investitionsausgaben	unzulässig, soweit keine entsprechende Kürzung der Krediteinnahmen, da Verstoß gegen das Kredit-Investitions-Junktum
3.	Schein-Haushaltsausgleich (bei vernünftiger haushaltswirtschaftlicher Prognose nicht zu erwirtschaften)	unzulässig: Verstoß gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit, Genauigkeit, Klarheit und Spezialisierung, i. d. R. auch gegen das Kredit-Investitions-Junktum

VI. Normierungsbedarf und Formulierungsvorschlag

Eine gesetzliche Normierung des Instruments der GMA ist empfehlenswert, um deren Verwendung auf die verfassungsrechtlich zulässige „Bodensatzabschöpfung“ und auf Einsparungen in den freien Verwaltungsausgaben (Betriebshaushalten) zu beschränken.

Eine Regelung könnte etwa wie folgt lauten:

(1) Im Haushaltsplan kann eine pauschale Kürzung von Ausgaben unter Angabe der zu kürzenden Ausgaben-Gruppen bis zum Betrag von 1 vom Hundert der Summe der Ausgabenansätze veranschlagt werden (globale Minderausgabe), soweit dies bei wirklichkeitsgerechter Schätzung sowie un-

ter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im jeweiligen Haushaltsjahr

1. die Abschöpfung nicht notwendiger Ausgaben oder
 2. Einsparungsmöglichkeiten bei den Personalausgaben oder den sächlichen Verwaltungsausgaben
- fördert.

(2) Die Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe darf nicht dazu führen, dass der Gesamtbetrag der tatsächlich geleisteten Ausgaben für Investitionen im jeweiligen Haushaltsjahr den Gesamtbetrag der tatsächlich aufgenommenen Kredite zur Deckung von Ausgaben unterschreitet.

Um Verbindlichkeit für das Haushaltsrecht von Bund und Ländern zu erlangen, müsste eine solche Vorschrift in das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) aufgenommen werden. Denn durch Art. 109 Abs. 3 GG und § 1 Satz 2 HGrG werden Bund und Länder verpflichtet, die im Haushaltsgrundsätzegesetz getroffenen Regelungen in ihr Haushaltsrecht zu übernehmen. Die hier vorgeschlagene Vorschrift zur GMA ließe sich etwa als neuer § 10a HGrG und als neuer § 13a BHO/LHO in den vorgefundenen Rechtsrahmen integrieren.