

Gelbe Erläuterungsbücher

Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO)

Kommentar

von

Dr. Christoph Gröpl, Dr. Markus Groß, Dr. Otto Häußer, Prof. Dr. Heinz Kußmaul, Prof. Dr. Stephan Meyering, Prof. Dr. Matthias Rossi, Dr. Kyrill-Alexander Schwarz, Dr. Henning Tappe, Prof. Dr. Rainer Wernsmann

1. Auflage

[Bundeshaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnung \(BHO/LHO\) – Gröpl / Groß / Häußer / et al.](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](#) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Gesamtdarstellungen und Allgemeines](#)



Verlag C.H. Beck München 2011

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 60409 6

II. Jährigkeit und Jährlichkeit des Haushalts (Abs. 1)

Das Haushaltsgesetz ist ein **Zeitgesetz**. Der Haushaltsplan wird für ein 9
oder zwei Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten
Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt (§ 1). Die staatliche
Haushaltswirtschaft ist als periodischer Prozess ausgestaltet (Haushalts- oder
Budgetkreislauf). Bezugspunkt dieses Kreislaufs ist das Haushaltsjahr (§ 4).
Durch die Festlegung eines bestimmten Zeitrahmens für den staatlichen
Haushalt wird eine Vergleichbarkeit ermöglicht, die sowohl für die voraus-
schauende Planung als auch für die nachschauende Kontrolle notwendig ist
(grundlegend Jèze, o. Lit., S. 180 ff.). Die **Jährlichkeit** der Haushaltspläne
(s. § 4) bildet innerhalb des Budgetkreislaufs das „rhythmische Leitmotiv“
(Gröpl, o. Lit., S. 102).

1. Jährigkeit des Haushaltsplans

Mit der Verpflichtung, *für jedes Haushaltsjahr* einen Haushaltsplan aufzustel- 10
len, übernimmt § 11 die verfassungsrechtlich vorgegebene **Jährigkeit** des
Haushalts und bezieht einfachrechtlich die Verpflichtungsermächtigungen
mit ein. Die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit weisen Ähnlichkeiten
auf. Sie sind aber nicht identisch, sondern bestehen nebeneinander und
ergänzen sich (s. bereits Neumark, o. Lit., S. 590 f.). Aus der zeitlichen
Begrenzung des beplanten Zeitraums (Jährigkeit) ergibt sich die Not-
wendigkeit einer wiederkehrenden Planung (Jährlichkeit); die wiederkeh-
rende Planung wird ihrerseits flankiert durch eine zeitlich begrenzte Ausga-
ben- und Kreditermächtigung. Für die historische Entwicklung des
Haushaltsrechts war die Jährlichkeit der bestimmende Faktor: In der konstitu-
tionellen Monarchie sicherte sie den Einfluss des Parlaments (s. § 1 Rn. 28).
Unter finanz- und verwaltungswissenschaftlichen Aspekten ist hingegen die
Jährigkeit als **inhaltliche Vorgabe** für den Haushalt bedeutsamer.

2. Geltungsdauer des Haushalts

Der **Haushaltsplan** ist an das Haushaltsjahr gebunden. Er wird gem. § 11 11
für das Haushaltsjahr aufgestellt und nach § 1 sowie den jährlichen Haushalts-
gesetzen für dieses festgestellt. Nach seinem normativen Inhalt beansprucht
der Haushaltsplan keine Geltung über die Grenzen des Haushaltsjahres hin-
weg. Der zeitlichen Bindung im Vollzug (vgl. § 45 I 1) entspricht die **zeitli-
che Spezialität** bei der Aufstellung des Haushalts (s. BT-Drs. V/3040, S. 40).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass in Einzelfällen, um einen wirtschaftlichen 12
Haushaltsvollzug zu gewährleisten, Ausgaben für einen längeren Zeitraum
bewilligt und Ausgaberechte (§ 19 II) gebildet werden. Grundsätzlich treten
aber die Ermächtigungen des Haushaltsplans mit Ende des Haushaltsjahres
automatisch **außer Kraft** – soweit nichts anderes explizit bestimmt ist. Auch
im Fall eines Doppelhaushalts (s. § 12) sind die Haushaltspläne nach Jahren
zu trennen.

Das **Haushaltsgesetz** ist hingegen nicht für das Haushaltsjahr zu verab- 13
schieden und auch nicht nach Jahren zu trennen. Einschränkungen ergeben

§ 11

Teil II. Aufstellung des Haushaltsplans

sich auf Bundesebene und in einigen Ländern (s. Rn. 70) durch das zeitliche Bepackungsverbot in Art. 110 IV 1 GG (dazu ausführlich Tappe, o. Lit., S. 112 ff.; Gröpl in: BK, Art. 110 Rn. 136).

3. Funktion und Kritik der Zeitlichkeit des Haushalts

- 14 Eine starre Trennung nach Jahren kann kurzfristiges Denken fördern und eine die größeren Probleme und Lösungszusammenhänge reflektierende Sicht auf den Haushalt behindern. Sie wird von den Befürwortern einer Flexibilisierung des Haushaltsrechts als Hauptgrund für eine ineffiziente Mittelbewirtschaftung genannt („Dezemberfieber“, s. § 34 Rn. 35; § 45 Rn. 39 ff.). Eine **Aufgabe der Jährigkeit** wäre aber im kameralistischen System sowohl für die Zwecke der Planung als auch für die Kontrolle der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung kontraproduktiv.
- 15 Der durch eine Trennung nach Haushaltsjahren vermittelte Zwang zum jährlichen formalen Haushaltsausgleich (s. § 2 Rn. 10) hat eine **mäßigende Wirkung**. Das Ausgleichsgebot zwingt den Haushaltsgesetzgeber, Ausgaben und Einnahmen für jedes Haushaltsjahr zur Deckung zu bringen. Die Jährigkeit schließt es aus, Ausgaben, die in einem Haushaltsjahr fällig werden, durch zukünftige Einnahmen zu finanzieren, die erst in nachfolgenden Haushaltsjahren erzielt werden können; eine überjährige „Verrechnung“ ist nicht möglich. Das Prinzip der **Trennung nach Jahren** erschwert eine Lastenverschiebung in die Zukunft und stärkt auf diese Weise zugleich die Regeln zur Kreditbegrenzung (s. § 18 Rn. 16 ff.).

III. Einheit des Haushaltsplans (Abs. 1, 2)

1. Zentralhaushalt und Nebenhaushalte

- 16 Für jedes Haushaltsjahr ist *ein* Haushaltsplan aufzustellen (**Kern- oder Zentralhaushalt**). Alle Einnahmen und Ausgaben sind gem. §§ 1–3, 11 für jedes Haushaltsjahr in den Haushaltsplan einzustellen und dürfen grds. nicht in Sonder-, Neben- oder Schattenhaushalte ausgelagert werden. Innerhalb dieses einen Haushaltsplans dienen dann alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben, (s. § 8 Rn. 6). § 11 II erstreckt den Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans auf Verpflichtungsermächtigungen (§ 6 Rn. 26).

2. Bedeutung des Einheitsprinzips

- 17 Das Einheitsprinzip ermöglicht politische Kontrolle und ist ein „unverzichtbarer Grundsatz“ (Patzig, C/11/5; Vialon, S. 87 f.). Es dient der **Transparenz** staatlicher Haushaltswirtschaft und soll das parlamentarische Budgetrecht (§ 1 Rn. 36) umfassend absichern. Sein Zweck ist die Gewährleistung einer **Gesamtchau** über die für die Haushaltsperiode ausgebrachten Haushaltsmittel sowie die Sicherstellung, dass haushaltspolitische Entscheidungen im Gesamtzusammenhang getroffen werden (Aprill in: H/E/E, § 11 Rn. 2).

Vollständigkeit und Einheit, Fälligkeitsprinzip

§ 11

3. Ausnahmen für Sondervermögen und staatliche Betriebe

Ausnahmen gelten für Sondervermögen und staatliche Betriebe (vgl. Art. 110 I 1 Hs. 2 GG, s. § 26 Rn. 5 ff.). **Sondervermögen** verfügen aufgrund der für sie geltenden Spezialgesetze (s. §§ 26 II, 113) über eigene Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne. Dasselbe gilt gem. § 26 I auch für staatliche **Betriebe**, da diese nach kaufmännischen Grundsätzen zur Erzielung eines günstigen Betriebsergebnisses wirtschaften. Die genannten **Sonderhaushalte** sind nachrichtlich in einer Übersicht zum Haushaltsplan aufzuführen. 18

4. Eigenständige juristische Personen

Der Grundsatz der Einheit des Haushaltsplans reicht nur soweit, wie es sich um Einnahmen und Ausgaben des Bundes oder Landes selbst handelt. Nicht erfasst sind daher eigenständige **juristische Personen des öffentlichen Rechts**, die jeweils einen eigenen Haushalts- und Wirtschaftsplan aufzustellen haben (vgl. §§ 106, 110). Hierbei werden häufig wichtige Aufgaben, die mit entsprechend hohen Ausgaben verbunden sind (**z.B. Sozialversicherung**), aus der allgemeinen Verwaltung und damit auch aus dem staatlichen Kernhaushalt ausgegliedert (sog. **Parafisci**, vgl. Patzig, C/11/6). 19

Die vom Staat gegründeten **juristischen Personen des privaten Rechts** führen ihre Finanzen ebenfalls eigenständig und außerhalb des einheitlichen Haushaltsplans. Auch diese sind wegen ihres finanzwirtschaftlichen Eigenlebens von der Planungs- und Steuerungsfunktion des Haushalts nicht unmittelbar betroffen (vgl. Mießen in: Piduch, § 11 Rn. 4). 20

Die in der Vergangenheit zu beobachtende Tendenz, staatliches Handeln auf selbstständige Rechtsträger oder Nebenhaushalte auszulagern (vgl. Förster, o. Lit., S. 47 ff.), ist **verfassungsrechtlich** nicht unbedenklich (s. Puhl, o. Lit., S. 159 ff.; Kilian, o. Lit., S. 559 ff.). Eine Teilung des Haushalts durch Fondslösungen suggeriert Transparenz, schwächt aber die Kontrollbefugnisse des Parlaments über die staatliche Finanzwirtschaft. Aus diesem Grund sollte sich eine Ausgliederung in Nebenhaushalte auf notwendige Randbereiche beschränken. Vor dem Hintergrund des **parlamentarischen Budgetrechts** bedürfen Nebenhaushalte in jedem Fall einer formell-gesetzlichen Grundlage. Allerdings darf es auch mit parlamentarischer Billigung nicht zu einer weitreichenden Budgetflucht kommen; dem Budgetrecht des Parlaments entspricht insoweit eine Budgetpflicht (vgl. Aprill in: H/E/E, § 11 Rn. 2). 21

5. Teil- und Nachtragshaushalte

Die Einheit des Haushaltsplans wird durch die von § 12 II zugelassene Gliederung in einen Verwaltungs- und einen Finanzhaushalt nicht berührt, da diese nur **Teilhaushalte** eines einzigen Haushaltsplans bilden, der durch das Haushaltsgesetz zusammengefasst und mit einer Abschlusssumme festgestellt wird (s. § 12 Rn. 25). Auch die Aufstellung eines **Nachtragshaushalts** beeinträchtigt nicht die Einheit des Haushaltsplans, da das Nachtragsgesetz den ursprünglichen Haushalt ändert (s. § 33 Rn. 8). 22

6. Kreditaufnahme in Nebenhaushalten

- 23 Einen Sonderfall bildet die Kreditaufnahme in Nebenhaushalten. Durch Art. 143d I 2 Hs. 2 GG wird eine Kreditaufnahme nur noch übergangsweise für bereits eingerichtete Sondervermögen zugelassen. Auf Länderebene und für eigenständige juristische Personen gilt Art. 143d I 2 Hs. 2 GG indes nicht (vgl. Tappe, DÖV 2009, 881/888 f.).

IV. Vollständigkeit des Haushaltsplans (Abs. 2)

- 24 Aus dem Grundsatz der **Einheit** folgt die Verpflichtung zur Vollständigkeit: Der Haushaltsplan enthält *alle* im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, zu leistenden Ausgaben und benötigten Verpflichtungsermächtigungen. § 11 II benennt damit die notwendigen **Inhalte des Haushaltsplans** (Einnahmen, Ausgaben und VE) und umschreibt den (auch verfassungsrechtlichen) **Grundsatz der Vollständigkeit** des Haushaltsplans.

1. Vollständigkeit

- 25 Der Vollständigkeitsgrundsatz zielt darauf ab, das gesamte **staatliche Finanzvolumen** der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen (BVerfGE 82, 159/179; 108, 186/216; 110, 370/388; 113, 128/147; 119, 96/119; vgl. auch Jarass in: J/P, Art. 110 Rn. 3) und so das **Haushaltsbewilligungsrecht** als eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle (BVerfGE 55, 274/303; 82, 159/179; 91, 186/202; 119, 96/119) wirksam auszugestalten (vgl. Gröpl in BK, Art. 110 Rn. 95 ff.; Hummel, o. Lit., S. 220). Er garantiert, dass der Haushaltsplan alle haushaltsmäßig zu Buche schlagenden staatlichen Aktivitäten umfasst (BVerfGE 70, 324/357), und verbietet daher sowohl „schwarze Kassen“, d.h. nicht als solche ausgewiesene Einnahmen, als auch Ausgaben für nicht vom Haushaltsplan gedeckte Zwecke (vgl. Heun in: Dreier, Art. 110 Rn. 14; Heintzen in: HStR, § 120 Rn. 6).

2. Haushaltswahrheit

- 26 Eng verknüpft mit dem Grundsatz der Vollständigkeit ist der Grundsatz der Haushaltswahrheit. Aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgt die **Pflicht zur Schätzgenauigkeit** (vgl. Heun, o. Lit., S. 264) mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem (s. § 2 Rn. 5 ff.) zu gewährleisten (BVerfGE 119, 96/129; StGH BW, DÖV 2008, 70/71). Die Ansätze im Haushaltsplan müssen aus Ex-ante-Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen (vgl. BVerfGE 30, 250/263; 113, 167/234, 119, 96/130).
- 27 Verletzt ist die Pflicht zur Haushaltswahrheit, wenn bewusst falsche oder gegriffene Ansätze veranschlagt werden, die trotz naheliegender **Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung** ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen zu erwartender Einnahmen oder Ausgaben vermissen lassen (BVerfGE 119, 96/130). Wegen der Anforderungen i.E. ist zwischen

Vollständigkeit und Einheit, Fälligkeitsprinzip

§ 11

den jeweiligen Ansätzen (Einnahmen bzw. Ausgaben) zu differenzieren (s. Rn. 39 ff.).

3. Haushaltsklarheit

Die Haushaltswahrheit wird in formeller Hinsicht ergänzt durch den Grundsatz der **Haushaltsklarheit**. Der Haushaltsplan muss möglichst nachvollziehbar, verständlich, durchsichtig und übersichtlich sein, um erkennbar zu machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hoch die einzelnen Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind (Nebel in: Piduch, Art. 110 GG, Rn. 22; Maunz in: M/D, Art. 110 Rn. 38). Im Interesse der **Transparenz** ist der Haushaltsplan systematisch zu gliedern, die schon in § 11 II vorgegebene Grundgliederung nach Einnahmen und Ausgaben (s. Rn. 41 ff.) ist weiter zu verfeinern (s. § 18 ff. Rn. 18 ff., § 17 Rn. 4 ff.).

Die Klarheit und **Übersichtlichkeit des Haushaltsplans** verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll sie die Kontrolle des Haushaltsvollzugs erleichtern und die Vergleichbarkeit verbessern, zum anderen der Verwaltung ein brauchbares finanzwirtschaftliches und organisatorisches Hilfsmittel an die Hand geben (Vialon, S. 92). Das einfache Haushaltsrecht enthält in den §§ 13–17 Vorgaben für die übersichtliche Gestaltung des Haushaltsplans, die jedoch einen gewissen Spielraum, v.a. hinsichtlich der notwendigen **Genauigkeit** der Ansätze, lassen (s. näher § 17 Rn. 10 ff.).

In jedem Fall muss der Haushaltsplan, um seine Funktionen erfüllen zu können (§ 2 Rn. 5 ff.), einen möglichst **lückenlosen Überblick über die finanzielle Entwicklung** geben (BVerfGE 83, 159/179). Er darf also nicht so undurchsichtig oder bei den Zweckbestimmungen so ungenau sein, dass er diesem Ziel nicht mehr gerecht wird (Maunz in: M/D, Art. 110 Rn. 38). Unvereinbar mit dem Grundsatz der Haushaltsklarheit sind damit insb. alle „**Haushaltstricks**“, mit denen Haushaltsexperten in der Verwaltung versuchen könnten, ihrer Kontrolle durch das Parlament und den RH, aber auch der Öffentlichkeit zu entkommen (Gröpl in: BK, Art. 110 Rn. 116). Problematisch sind vor diesem Hintergrund die in der Praxis bedeutsamen globalen Minderausgaben (GMA), deren Ansatz – ab einer gewissen Größenordnung – reale Kürzungen verschleiern kann (s. Rn. 64 f. und Anh. zu § 11 Rn. 15 ff.).

4. Bruttoprinzip

In engem Zusammenhang mit dem Vollständigkeitsgrundsatz steht auch das sog. **Bruttoprinzip**. Danach müssen Einnahmen und Ausgaben „in voller Höhe und getrennt voneinander“ veranschlagt werden (vgl. § 15 I 1). Unzulässig ist danach die Nettoveranschlagung von Einnahmen oder Ausgaben durch vorweg vorgenommene Saldierungen der Beträge. Das **Verbot der Verrechnung** von Einnahmen und Ausgaben ist allerdings nicht verfassungsrechtlich zwingend. Vollständig ist ein Haushalt auch dann, wenn bestimmte Mittel netto veranschlagt sind (s. näher § 15).

V. Fälligkeitsprinzip

1. Kassenwirksame Fälligkeit

- 32 Aus der Kombination von Vollständigkeits- und Jährigkeitsgrundsatz ergibt sich die Notwendigkeit einer zeitlichen Zuordnung der Haushaltsmittel. § 11 II ordnet für diese Zuordnung das Fälligkeitsprinzip an, nach dem im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr **voraussichtlich kassenwirksam** werden (vgl. Nr. 1.1 VV-BHO).
- 33 Im Haushaltsplan sind daher nur die Mittel zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr tatsächlich über öffentliche Kassen eingenommen oder ausgegeben werden, d.h. nach der Prognose bei Haushaltsaufstellung im Haushaltsjahr tatsächlich zu einem **Zahlungsvorgang** führen. Entscheidend ist nicht der Zeitpunkt, in dem Zahlungsverpflichtungen begründet werden oder Kosten anfallen, sondern der Zeitpunkt, in dem tatsächlich gezahlt wird (**Cash-flow**).
- 34 Das Fälligkeitsprinzip fordert eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (vgl. April in: H/E/E, § 11 Rn. 5). Wird zu einer **Ausgabe** ermächtigt, so berechtigt die haushaltmäßige Bereitstellung zur Leistung dieser Ausgabe im Haushaltsjahr. Demgegenüber legitimieren **Verpflichtungsermächtigungen** (VE) die Verwaltung lediglich dazu, im Haushaltsjahr Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren einzugehen (§ 6).

2. Kameralistische Zahlungsorientierung

- 35 Die Veranschlagung nach dem Fälligkeitsprinzip ist wesentlicher Grundgedanke der **kameralistischen** Haushaltsführung. Es kommt anders als in der staatlichen Doppik (s. vor §§ 70 ff. Rn. 21 ff.) nicht darauf an, Einzahlungen oder Auszahlungen, Erträge oder Aufwand nach ihrem Entstehungsgrund periodengerecht zuzuordnen, so dass es etwa auch keine „Abschreibungen“ geben kann. Vielmehr werden bei vollständiger Wahrung des Fälligkeitsprinzips und realistischer Schätzung alle **Geldbewegungen** der Haushaltsperiode („Cash-Prinzip“) erfasst.
- 36 Der Vorteil einer solchen Erfassung liegt darin, dass Deckungsmittel nur in Höhe des (voraussichtlich) tatsächlichen Bedarfs im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen, sog. **bedarfsgerechte Veranschlagung**. Auf diese Weise wird die Bereitstellung überflüssiger Kassenmittel und die Entstehung zu hoher Ausgabereste bei übertragbaren Ausgaben (§§ 19, 45) vermieden. Das Fälligkeitsprinzip beruht eher auf dem Gedanken der vorausschauenden Planung und Steuerung (s. § 2 Rn. 14 ff.) als auf dem der rückschauenden und ergebnisorientierten Bilanz. Es zielt auf einen realistischen **Haushaltsausgleich** ab, der bei zu hohen Einnahmeerwartungen oder bewusst niedriger Ausgabenschätzung nicht erreichbar ist.

Vollständigkeit und Einheit, Fälligkeitsprinzip

§ 11

3. Kritik und Alternativen

Die Zahlungsorientierung des kameralistischen Systems und damit zugleich das aus diesem folgende Fälligkeitsprinzip sind zunehmender **Kritik** ausgesetzt (vgl. näher Gröpl, o. Lit., S. 380 ff. m.w.N.). Als Alternativen zum Zu- und Abflussprinzip des Kameralismus werden dabei sowohl Erweiterungen des kameralen Systems als auch der grundlegende Wechsel auf die staatliche doppelte Buchführung („**staatliche Doppik**“, s. dazu näher vor §§ 70 ff. Rn. 21 ff.) vorgeschlagen (s. Aprill, DÖV 2008, 184; Steuer, BWV 2009, 104; Lüder, DÖV 2009, 567).

Für die Zwecke der Schuldenbremse wird z.T. in Anlehnung an das europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vom Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit abgewichen, indem **finanzielle Transaktionen** aus den Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet werden (vgl. Tappe, DÖV 2009, 881/886).

VI. Veranschlagung der Haushaltsmittel

1. Grundlagen der Veranschlagung

Das Gebot der vollständigen Veranschlagung aus § 11 umfasst die **Höhe** der Ansätze und gem. § 17 I außerdem den **Entstehungsgrund** der Einnahmen sowie die **Zweckbestimmung** der Ausgaben. Die Einnahmen und Ausgaben sind für die Aufstellung des Haushaltsplans mit größtmöglicher **Genauigkeit** zu errechnen oder zu schätzen (s. Nr. 1.2 VV-BHO). Sie dürfen weder zu hoch noch zu niedrig veranschlagt werden.

Berechnungen und Schätzungen müssen dabei zeitlich auf den **Stand der Beschlussfassung** durch das Kabinett abgestellt sein (§ 29 I), spätere Korrekturen sind i.R.d. Ergänzungen nach § 32 möglich. Die Regierung (bzw. das FM) hat jedoch kein Schätzungsmonopol. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung kann bzw. muss auch das Parlament (in Zweifelsfällen) selbstständig Schätzungen vornehmen (Heintzen in: vM/K, Art. 110 Rn. 25; Maunz in: M/D, Art. 110 Rn. 37).

2. Veranschlagung der Einnahmen

Einnahmen sind diejenigen Beträge, die dem staatlichen Haushalt voraussichtlich zufließen und als Finanzmittel der Deckung von Ausgaben dienen. Zu den **Einnahmearten** (s. § 13 III Nr. 1) zählen Steuereinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (z.B. Dividenden aus Beteiligungen, Gewinne der Bundesbank bzw. der Landesbanken), Münzeinnahmen sowie sonstige Verwaltungseinnahmen, insb. aus Beiträgen, Gebühren und Veräußerungserlösen von staatlichem Vermögen (s. § 63 II).

Zu den Einnahmen gehören auch die Einnahmen aus **Kredit** (s. § 18 Rn. 41), jedoch nur soweit diese zur Deckung von Ausgaben dienen (§ 18 II Nr. 1). Keine Einnahmen sind daher (Deckungs-)Kredite, die zur Tilgung (Umschuldung) dienen und insoweit netto veranschlagt werden (§ 15 I 2) sowie Kassenverstärkungskredite, die nur für ausreichende Liquidität sorgen sollen (Zwischenfinanzierung) und die täglich auszugleichen sind (s. § 18 42).

§ 11

Teil II. Aufstellung des Haushaltsplans

- 43 Mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten, zu deren Aufnahme das Haushaltsgesetz ermächtigt (s. § 18 Rn. 39), folgt aus der Veranschlagung von Einnahmen im Haushaltsplan **keine Befugnis**, bestimmte Mittel zu vereinnahmen oder etwa Abgaben (Steuern) zu erheben. Der Ansatz von Einnahmen im Haushaltsplan ist keine Ermächtigung, sondern eine **Vorhersage** der zu erwartenden Einnahmen (§ 11 II Nr. 1); Einnahmen sind unabhängig von ihrer Veranschlagung gem. § 34 I „rechtzeitig und vollständig zu erheben“.
- 44 Die Erwartung von Einnahmen muss durch Berechnungen oder Schätzungen konkretisiert sein. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Schätzung der **Steuereinnahmen**, die einerseits den ganz wesentlichen Teil der Gesamteinnahmen (rd. 80 %) ausmachen, andererseits in hohem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig sind.
- 45 Das Steueraufkommen wird durch den „**Arbeitskreis Steuerschätzung**“ ermittelt, dem neben dem BMF das BMWi, die fünf großen Wirtschaftsforschungsinstitute, das Statistische Bundesamt, die Bundesbank, der Sachverständigenrat, die Länderfinanzministerien und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände angehören und der regelmäßig zweimal im Jahr tagt. **Mitte Mai** erfolgt eine Steuerschätzung für den mittelfristigen Zeitraum (laufendes Jahr plus vier Folgejahre). Deren Ergebnisse sind Grundlage für den Haushaltsentwurf des Folgejahres, für die jährliche Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung und für die Abstimmung der Finanzplanung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Finanzplanungsrat. Die zweite Sitzung findet zeitnah zur Verabschiedung der Haushalte **Anfang November** statt. Die Schätzung umfasst das laufende und das folgende Jahr und ist Grundlage für die Ansätze des festzustellenden Haushaltsplans (s. näher April in: H/E/E, § 11 Rn. 7).
- 46 Einnahmen aus **Sonderabgaben**, die gruppennützig zu verwenden sind und daher häufig Nebenhaushalte finanzieren (s.o. Rn. 16) bzw. nur als durchlaufende Posten i.S.d. § 14 I Nr. 2 in den Haushaltsplan eingestellt werden, müssen nach der Rspr. des BVerfG in einer „dem Haushaltsplan beigefügten Anlage [...] unabhängig von deren haushaltsrechtlicher Behandlung im Übrigen“ aufgeführt werden (BVerfGE 108, 186/219). Die verfassungsrechtliche **Berichtspflicht** für „haushaltsflüchtige“ Sonderabgaben bezweckt – außerhalb des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit, aber diesem ähnlich (Rn. 25) – eine hinreichende Information des Parlaments und der Öffentlichkeit (BVerfG, ebd.).

3. Veranschlagung der Ausgaben

- 47 Ausgaben sind die zu erbringenden **Geldleistungen**, die im Haushaltsjahr kassenwirksam fällig werden, d.h. abfließen. Im Gegensatz zur Veranschlagung von Einnahmen bedeutet der Ansatz von Ausgaben sowohl eine **Schätzung** des voraussichtlichen Mittelbedarfs (§ 11 II Nr. 2) als auch eine **Ermächtigung** zum Leisten von Ausgaben (§ 3 I). Als Ausgaben dürfen nur solche Beträge veranschlagt werden, die der **Erfüllung von staatlichen Aufgaben** der jeweiligen Gebietskörperschaft dienen.
- 48 Als Ausgaben zu veranschlagen sind auch die Personalausgaben bzw. Stellenpläne (**Personalhaushalt**). Der Personalbedarf ist nach allgemeingültigen