



Sachstand

Einzelfragen zum Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz

Einzelfragen zum Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 072/16
Abschluss der Arbeit: 04. Juli 2016
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Notbewilligungsrecht nach Artikel 112 GG	4
2.1.	Bedeutung des Notbewilligungsrechts des BMF im Verhältnis zum parlamentarischen Budgetrecht	4
2.2.	Anwendungsbereich	5
3.	Tatbestandsvoraussetzungen des Notbewilligungsrechts (Artikel 112 Satz 2 GG)	5
3.1.	Bedürfnis	5
3.2.	Unvorhersehbarkeit	6
3.3.	Unabweisbarkeit	7
4.	Konsultationspflicht des BMF	7

1. Fragestellung

Vorliegende Fragestellung zielt auf die Auslegung und Anwendung des Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen (BMF) nach Artikel 112 Grundgesetz (GG) ab.

2. Notbewilligungsrecht nach Artikel 112 GG

Nach Artikel 112 GG bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Näheres kann durch Bundesgesetz bestimmt werden.

2.1. Bedeutung des Notbewilligungsrechts des BMF im Verhältnis zum parlamentarischen Budgetrecht

Gemäß Artikel 110 Absatz 2 GG liegt das Budgetrecht grundsätzlich beim Haushaltsgesetzgeber. Abweichend davon räumt Artikel 112 GG dem BMF als Haushaltsminister eine subsidiäre Notbewilligungskompetenz ein, unter bestimmten Voraussetzungen anstelle des Haushaltsgesetzgebers Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben zu erteilen, die im Haushaltsplan nicht oder nicht in der notwendigen Höhe vorgesehen sind.¹

Der Zweck der Verfassungsvorschrift besteht darin, die Exekutive unter den in Satz 2 genannten einschränkenden Voraussetzungen in die Lage zu versetzen, auch während des Haushaltsvollzugs auf Ereignisse reagieren zu können, die im Zuge der Haushaltsplanung nicht vorhersehbar waren, ohne eine Änderung des geltenden Haushaltsplans durch einen Nachtrag herbeiführen oder abwarten zu müssen, bis das Parlament die Ausgaben im Haushalt des nächsten Jahres bewilligt.² Für derartige Ausnahmesituationen erlaubt Artikel 112 eine Durchbrechung des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts.

Für die Auslegung und Anwendung des Artikels 112 GG ist die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 05.1977 von maßgebender Bedeutung.³ Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil grundsätzliche Feststellungen getroffen, die von allen am Haushaltsverfahren beteiligten Verfassungsorganen zu beachten sind. Hervorgehoben hat das Bundesverfassungsgericht, dass Artikel 112 GG dem BMF keine allgemeine Korrekturkompetenz hinsichtlich des gesetzlich festgestellten Haushaltsplans verleiht. Vielmehr habe das parlamentarische Haushaltsbewilligungsrecht nach Artikel 110 GG Vorrang vor einer Anwendung des Artikels 112 GG, der dem BMF lediglich ein subsidiäres Notbewilligungsrecht einräume. Demzufolge

1 Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 1.

2 Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Komm. z. GG, 6. Aufl. 2012, Art. 112 Rn 1; Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 3; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg), BK z. GG, Art. 110 Rn17.

3 BVerfGE 45, 1.

habe der BMF vor einer Anwendung des Artikels 112 GG stets zu prüfen, ob nicht nach der Sachlage „im Einzelfall eine Bewilligung durch den Gesetzgeber möglich ist“.⁴

2.2. Anwendungsbereich

Tatbestandlich erfasst Artikel 112 überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben.⁵ Überplanmäßige Ausgaben sind Ausgaben, die zwar dem Grunde nach im Haushaltsplan ausgewiesen sind, die aber der Höhe nach trotz Ausschöpfung aller Verstärkungsmöglichkeiten über den Ansatz des Haushaltstitels hinausgehen. Außerplanmäßige Ausgaben sind demgegenüber Ausgaben, für die es schon dem Grunde nach keinen Titel im Haushaltsplan gibt und für die auch kein Ausgabereinst aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr vorhanden ist.

In den Anwendungsbereich des Artikels 112 GG fallen ebenfalls die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen.⁶

3. Tatbestandsvoraussetzungen des Notbewilligungsrechts (Artikel 112 Satz 2 GG)

Die Inanspruchnahme der Notbewilligungskompetenz durch den BMF setzt voraus, dass ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorliegt.

3.1. Bedürfnis

Ein Bedürfnis im Sinne des Artikels 112 Satz 2 GG ist gleichbedeutend mit dem Begriff eines zusätzlichen Finanzbedarfs des Bundes.⁷ Ob ein solcher vorliegt, ist im Wesentlichen nach „politischen Wertungen“ zu entscheiden.⁸ Diese Entscheidung ist gerichtlich nur daraufhin überprüfbar, ob die Grenze „offensichtlicher Unvertretbarkeit“ überschritten worden ist.⁹ Hinsichtlich der Finanzierbarkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben besteht daher ein ähnlich weiter

4 BVerfGE 45, 1ff.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 3; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn4f.

5 Ausführlich dazu Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 5 ff.; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK z. GG, Art. 110 Rn 32.

6 Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn 10; Reimer, in: Beck OK GG, Art. 112 Rn 10ff.

7 BVerfGE 45, 1, 39; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 10.

8 BVerfGE 45, 1, 39;

9 BVerfGE 45, 1, 39; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 11; für eine umfassende Kontrollbefugnis Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BK z. GG, Art. 110 Rn 37.

Beurteilungsspielraum, wie bei der Veranschlagung von Ausgaben im Verfahren der Haushaltsaufstellung.¹⁰

Demgegenüber handelt es sich um eine vom Bundesverfassungsgericht voll überprüfbare Rechtsfrage, ob der zusätzliche Finanzbedarf auch unvorhergesehen und abweisbar ist.¹¹ Beide Tatbestandsmerkmale stellen nämlich objektivierbare Maßstäbe dar, welche die Kompetenzgrenze zwischen dem parlamentarischen Budgetrecht und dem Notbewilligungsrecht der Exekutive bestimmen.¹²

3.2. Unvorhersehbarkeit

Unvorhergesehen im Sinne des Artikels 112 GG ist zunächst jeder Finanzbedarf, der objektiv nicht vorhersehbar war, wie dies beispielsweise bei Mehrausgaben anlässlich von Naturkatastrophen oder Unfällen der Fall ist.¹³ Gleiches gilt nach der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für jeden Finanzbedarf, der vom BMF und der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans und vom Haushaltsgesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung tatsächlich im konkreten Fall nicht vorhergesehen wurde.¹⁴ Auf die Gründe, die dazu geführt haben, kommt es nicht an.¹⁵ Entsprechend als unvorhergesehen anzuerkennen ist schließlich auch der vorhergesehene, aber nach Erörterung im Haushaltsverfahren abgelehnte Finanzbedarf, wenn dieser inzwischen aufgrund einer Veränderung der Sachlage objektiv dringlicher ist, als im Haushaltsaufstellungs- und Verabschiedungsverfahren gesehen wurde.¹⁶ Die eingetretene Steigerung der Dringlichkeit, die im sachlichen und zeitlichen Sinne als gewichtiger bzw. eilbedürftiger zu verstehen ist, muss aus der Änderung wesentlicher Umstände resultieren.¹⁷

Insgesamt entfaltet das Merkmal der Unvorhersehbarkeit kaum eine begrenzende Wirkung im Hinblick auf das Notbewilligungsrecht des BMF. Sie erschöpft sich in den Fällen, in denen im Haushaltsverfahren von einer Veranschlagung ausdrücklich abgesehen wurde und sich im anschließenden Haushaltsvollzug keine gravierende Veränderung der Sachlage ergeben hat.

10 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 17.

11 BVerfGE 45, 1, 38f; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn 11 m.w.N.

12 BVerfGE 45, 1, 39; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 12.

13 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 17.

14 BVerfGE 45, 1, 35; Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 39.

15 BVerfGE 45, 1, 35; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn 12; Reimer, in: Beck OK GG, Art. 112 Rn 14ff.

16 BVerfGE 45, 1, 35; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Komm. z. GG, 6. Aufl. 2012, Art. 112 Rn 7; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 13.

17 BVerfGE 45, 1, 35; Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 42.

3.3. Unabweisbarkeit

Das Kriterium der Unabweisbarkeit bildet den sachlichen Schwerpunkt der Tatbestandsvoraussetzungen des Artikels 112 GG. Eine Ausgabe ist unabweisbar, wenn sie sachlich unbedingt notwendig und zeitlich unaufschiebbar ist.¹⁸

Als sachlich unabweisbar gelten allgemein Ausgaben, denen sich der Bund nicht entziehen kann. Hierzu gehören Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsansprüchen und sonstigen gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen.¹⁹ Darüber hinaus können unbedingt notwendige Ausgaben als sachlich unabweisbar qualifiziert werden, sofern anderenfalls schwerwiegende Staatsinteressen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Art beeinträchtigt werden.²⁰

Das Erfordernis der zeitlichen Unabweisbarkeit stellt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts letztlich die maßgebliche Restriktion für die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts des BMF dar. Es erfordert das Hinzukommen des Moments des zeitlichen Drucks.²¹ Fehlt es daran, liegt die Bewilligungskompetenz allein beim Haushaltsgesetzgeber.²² Als zeitlich unabweisbar können über- und außerplanmäßige Ausgaben daher erst dann gelten, wenn sie so eilbedürftig sind, dass bei vernünftiger Beurteilung ein zeitlicher Aufschub zur Beeinträchtigung der Staatsinteressen führen würde und weder das Inkrafttreten eines aufgrund der notwendigen Ausgaben einzubringenden Nachtragshaushalts noch eine Verschiebung bis zum nächsten regulären Haushalt abgewartet werden kann.²³ Danach bleibt das Notbewilligungsrecht des BMF auf die Fälle besonderer zeitlicher Dringlichkeit beschränkt.²⁴

4. Konsultationspflicht des BMF

In seiner Leitentscheidung aus dem Jahr 1977 hat das Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Grundsatz der Verfassungsorgantreue eine besondere Konsultationspflicht²⁵ des BMF gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber abgeleitet. Danach hat der BMF bei begründeten Zweifeln mit dem Gesetzgeber in Verbindung zu treten, um zu klären, ob eine im Hinblick auf die zeitliche

18 BVerfGE 45, 1, 36; Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 44.

19 Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 45; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 18.

20 BVerfGE 45, 1, 36; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn 13; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Komm. z. GG, 6. Aufl. 2012, Art. 112 Rn 7.

21 BVerfGE 45, 1, 36f.; Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 44; Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg), BK z. GG, Art. 110 Rn 43.

22 BVerfGE 45, 1, 36f.; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 112 Rn 14.

23 BVerfGE 45, 1, 37; Reimer, in: Beck OK GG, Art. 112 Rn 20f.; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Komm. z. GG, Bd.III, 2 Aufl. 2008, Art. 112 Rn 13.

24 Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 47.

25 BVerfGE 45, 1, 38.

Dringlichkeit des Bedürfnisses rechtzeitige Bewilligung durch den Gesetzgeber möglich ist.²⁶ In Bagatellfällen kann das Parlament auf die Beteiligung verzichten.²⁷

Der von der Bundesregierung im Jahr 1978 mit dem Gesetzentwurf²⁸ zur Änderung des § 37 Bundeshaushaltsordnung (BHO) unternommene Versuch einer gesetzlichen Konkretisierung des Konsultationsverfahrens scheiterte. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Konsultationsverfahren sah die Herbeiführung übereinstimmender Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates innerhalb einer Frist von zwei Wochen vor. Aus Gründen mangelnder Praktikabilität wurde der Gesetzentwurf vom Bundestag nicht weiter verfolgt.

Die derzeit geltende Rechtslage ist im Hinblick auf die Erforderlichkeit eines Nachtragshaushalts durch den § 37 BHO und die haushaltsgesetzlichen Regelungen geprägt.²⁹ Wird die Betragsgrenze von 5 Mio. Euro bzw. 50 Mio. Euro im Falle der Erfüllung von Rechtsverpflichtungen überschritten, ist die Absicht der über- oder außerplanmäßigen Ausgaben dem Haushaltsausschuss des Bundestages zur Unterrichtung in Gestalt einer schriftlichen Vorlage mitzuteilen, sofern nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist.³⁰ Ein der beabsichtigten Mehrausgabe widersprechender Beschluss des Haushaltsausschusses dürfte die Bundesregierung daran hindern, die Ausgabe zu tätigen, da dieser Beschluss als Forderung nach einer Behandlung im Rahmen eines Haushaltsgesetzgebungsverfahrens qualifiziert werden kann, so dass das Notbewilligungsrecht des BMF wegen des Vorrangs des Gesetzgebers hier zurücktreten muss.³¹ Die Entscheidung über die verfahrensmäßige Weiterbehandlung der Mehrausgabe liegt dann letztlich bei der Bundesregierung wegen des ihr allein zustehenden Initiativrechts zur Budgetvorlage gemäß Artikel 110 Abs. 3 GG.³²

- Ende der Bearbeitung -

26 BVerfGE 45, 1, 38.

27 BVerfGE 45, 1, 38.

28 BT-Drs. 8/1664; zur gesetzlichen Konkretisierung des Konsultationsverfahrens Kube, in: Maunz/Dürig, Komm. z. GG, Lfg. 51, Dezember 2007, Art. 112 Rn 50, 80.

29 Vgl. z. B. § 4 Haushaltsgesetz 2016 vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2378.

30 Beispielsweise aus Gründen außerordentlicher Eilbedürftigkeit.

31 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 18; Reimer, in: Beck OK GG, Art. 112 Rn 40.

32 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht 43. Erg.-Lfg. Dez. 2008, Art. 112 Rn 18; für ein Nachtragshaushaltsgesetz aus eigener Initiative des Bundestages als verbindliche Handlungsform des Widerspruchs gegen die beabsichtigte Mehrausgabe der Bundesregierung Reimer, in: Beck OK GG, Art. 112 Rn 41ff.