



Aktueller Begriff

Vorläufige Haushaltsführung

Nach Art. 110 Grundgesetz (GG) darf die Bundesregierung nur Haushaltsmittel ausgeben, die ihr vom Parlament durch die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans bewilligt worden sind. In den Jahren, in denen der Deutsche Bundestag neu gewählt wird, kommt es regelmäßig vor, dass bis zum Ende des Wahljahres der Haushaltsplan für das folgende Rechnungsjahr wegen der mit der Regierungsneubildung verbundenen Verzögerungen nicht durch das Haushaltsgesetz festgestellt ist. Auch im Hinblick auf den Haushaltsplan 2018 wird dies der Fall sein. Aktuell stellt sich deshalb die Frage, ob und inwieweit die Exekutive ab dem 1. Januar 2018 ermächtigt ist, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausgaben zu leisten und Ausgabeverpflichtungen einzugehen, um bis zur gesetzlichen Feststellung des Haushaltsplans 2018 den Haushalt vorläufig weiter zu führen. Für diesen Fall der etatlosen Zeit hat der Verfassungsgesetzgeber mit den Regelungen in Art. 111 und 112 GG unmittelbar Vorsorge getroffen. Hierbei sind die Ursachen für das Fehlen eines gesetzlich festgestellten Haushaltsplans verfassungsrechtlich unerheblich.

Nach Art. 111 Abs. 1 GG darf die Bundesregierung in Zeiten vorläufiger Haushaltsführung alle Ausgaben leisten, die nötig sind,

- a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,
- c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Im Falle unzureichender Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen ermächtigt Art. 111 Abs. 2 GG die Bundesregierung, Kredite bis zur Höhe von 25 v. H. der Endsumme des letzten Haushaltsplans zur Deckung der nach Abs. 1 nötigen Ausgaben aufzunehmen.

Sinn und Zweck der Ermächtigungsregelungen des Art. 111 GG zur vorläufigen Haushaltsführung ist es, den Bestand von Regierung und Verwaltung zur Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen sicherzustellen und eine ordnungsgemäße Weiterführung des Bundeshaushalts zu gewährleisten, ohne das parlamentarische Budgetrecht unverhältnismäßig zu präjudizieren. Art. 110 GG einerseits und Art. 111 GG (sowie Art. 112 GG) andererseits stehen zueinander im Verhältnis von Regel und Ausnahme. Art. 111 GG soll nicht das Haushaltsbewilligungsrecht des Gesetzgebers vorübergehend ersetzen, sondern lediglich für den vom Gesetzgeber als kurzfristige Ausnahmesituation gedachten etatlosen Zustand eine vorläufige Haushaltsführung ermöglichen.

Die Grenzen der Ermächtigungen nach Art. 111 GG sind sowohl sachlich als auch zeitlich bestimmt. Geleistet werden dürfen nur solche Ausgaben, die „nötig“ sind. Das bedeutet, dass sie sachlich erforderlich und geeignet sein müssen, „um“ die in Art. 111 Abs. 1 Buchstabe a bis c GG bezeichneten Zwecke zu erreichen. In zeitlicher Hinsicht muss die Ausgabe unaufschiebbar sein. Dies ist nicht der Fall, wenn sie bis zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes zurückgestellt werden kann, ohne dass mit der späteren Vornahme kein oder ein geringerer Erfolg verbunden wäre.

Bei der Fallgruppe des Art. 111 Abs. 1 Buchstabe c GG handelt es sich um eine auslegungsbedürftige Generalklausel für die Fortsetzung sonstiger Leistungen, für die Haushaltsmittel im Haushaltsplan der Vorjahre vorgesehen waren (sog. Fortsetzungsmaßnahmen). Als Fortsetzungsmaßnahmen werden Vorhaben charakterisiert, die keine neuen Maßnahmen sind. Nicht um neue Maßnahmen, sondern um Fortsetzungsmaßnahmen handelt es sich bei inhaltsgleichen Maßnahmen. Als solche können im Einzelfall Maßnahmen qualifiziert werden, die nicht durch Inhaltsänderungen den Charakter der in der Vergangenheit durchgeführten Maßnahmen ändern oder die in den Vorjahren bewilligten Ausgabegrenzen überschreiten.

Art. 111 GG stellt keine abschließende Regelung von Ermächtigungen zur vorläufigen Haushaltsführung dar. Im Geltungsbereich des Art. 111 GG ist es verfassungsrechtlich zulässig, Art. 112 GG anzuwenden. Bei Vorliegen unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse dürfen gem. Art. 112 GG mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (BMF) über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet werden, sofern sie nicht von den durch Art. 111 Abs. 1 GG bestimmten Ausgabeermächtigungen gedeckt sind. Gleiches gilt für über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.

Auf einfachgesetzlicher Ebene sind die Weitergeltung von nicht in Anspruch genommenen Kredit- und Verpflichtungsermächtigungen des abgelaufenen Haushaltsplans sowie die Verfügbarkeit von Ausgaberesten geregelt (§ 18 Abs. 3 bzw. § 45 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung [BHO]). Außerdem ordnen die jährlichen Haushaltsgesetze auf der Grundlage des Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG - die Fortgeltung verschiedener Vorschriften betreffend - beispielsweise die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln oder die Flexibilisierung von Ausgaben während der Periode einer nachfolgenden vorläufigen Haushaltsführung an (z.B. § 22 Haushaltsgesetz 2017). Nähere Bestimmungen zur Sicherstellung der Einheitlichkeit der vorläufigen Haushaltsführung der Bundesverwaltung treffen die Verwaltungsvorschriften des BMF, die von ihm auf der Grundlage des § 5 BHO erlassen werden (Rundschreiben zur vorläufigen Haushaltsführung).

Die vorläufige Haushaltsführung endet mit der Verkündung des Haushaltsgesetzes des laufenden Rechnungsjahres. Aufgrund der rückwirkenden Inkraftsetzung des Haushaltsgesetzes zum Beginn des Rechnungsjahres werden die nach Art. 111 GG erteilten Ermächtigungen von dem gesetzlich festgestellten Haushaltsplan abgelöst und in der Weise absorbiert, dass sich die in der Phase der vorläufigen Haushaltsführung angefallenen Ausgaben durch Anrechnung auf die Ausgabeermächtigungen des nunmehr geltenden Haushaltsplans in planmäßige Ausgaben verwandeln.

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 20, 56; BVerfGE 45, 1.
- Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band VII, 80. EL Juni 2017, Art. 111.
- Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 43. EL Dezember 2008, Art. 111.
- Großer Senat des Bundesrechnungshofs, Beschluss vom 15.12.2005, in: Piduch, Anhang zu Art. 111.