



Ausarbeitung

Regelungen und Grenzen der vorläufigen Haushaltsführung und des Teilhaushaltsgesetzes

Regelungen und Grenzen der vorläufigen Haushaltsführung und des Teilhaushaltsgesetzes

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 102/17

Abschluss der Arbeit: 6. Dezember 2017

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.	Vorläufige Haushaltsführung	4
2.1.	Regelung und Zweck des Art. 111 GG	4
2.2.	Reichweite der Ermächtigungen nach Art. 111 GG	5
2.3.	Anwendbarkeit weiterer Regelungen	5
2.4.	Rückwirkung des Haushaltsgesetzes	6
3.	Teilhaushaltsgesetz	6
3.1.	Begriff und Haushaltspraxis	6
3.2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	7
3.3.	Handlungsalternativen der Bundesregierung	8

1. Fragestellung

Der vorliegenden Ausarbeitung liegt die Fragestellung nach den Regelungen und Grenzen der vorläufigen Haushaltsführung und der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Erlasses eines Teilhaushaltsgesetzes zugrunde.

2. Vorläufige Haushaltsführung

Nach Art. 110 Grundgesetz (GG) darf die Bundesregierung nur Haushaltsmittel ausgeben, die ihr vom Parlament durch die gesetzliche Feststellung des Haushaltspans bewilligt worden sind. Wird der Haushaltspans vor Beginn des Rechnungsjahres nicht festgestellt, stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Exekutive ermächtigt ist, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Ausgaben zu leisten und Ausgabeverpflichtungen einzugehen, um bis zur gesetzlichen Feststellung des Haushaltspans 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 Haushaltspans verfassungsrechtlich unerheblich.¹

2.1. Regelung und Zweck des Art. 111 GG

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 Haushaltspans eines Vorjahres bereits Beiträge 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 Haushaltspans 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 präjudizieren². 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 Haushaltbewilligungsrecht des Gesetzgebers

¹ Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage 2012, Art. 111 Rn 6; Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage, Art. 111 Rn 6; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltrecht, 43. EL Dezember 2008, Art. 111 Rn 1.

² Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band VII, 80. EL Juni 2017, Art. 111 Rn 59.

vorübergehend ersetzen, sondern lediglich für den vom Gesetzgeber als kurzfristige Ausnahmesituation gedachten etatlosen Zustand eine vorläufige Haushaltsführung ermöglichen.³

2.2. Reichweite der Ermächtigungen nach Art. 111 GG

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.⁴ 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.⁵

Bei der Fallgruppe des Art. 111 Abs. 1 Buchstabe c GG handelt es sich um eine auslegungsbefürftige Generalklausel⁶ für die Fortsetzung sonstiger Leistungen, für die Haushaltsmittel im Haushaltsplan der Vorjahre vorgesehen waren (sog. Fortsetzungsmaßnahmen). Als Fortsetzungsmaßnahmen werden Maßnahmen charakterisiert, die keine neuen Vorhaben sind.⁷ Um keine neuen 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.⁸

2.3. Anwendbarkeit weiterer Regelungen

Art. 111 GG stellt keine abschließende Regelung von Ermächtigungen zur vorläufigen Haushaltsführung dar.⁹ 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

3 BVerfGE 45, 1, 33; Heun, a.a.O., Art. 111 Rn 4.

4 Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 175. Aktualisierung Oktober 2015, Art.111 Rn 47; Kube, a.a.O., Art.111 Rn 57; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 14. Auflage, Art. 111 Rn 18.

5 Ebenda.

6 Nebel, a.a.O., Art. 111 Rn 14; a.A. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 111 Rn 13.

7 Heun, a.a.O., Art.111 Rn 10.

8 Gröpl, a.a.O., Art. 111 Rn 57; Großer Senat des Bundesrechnungshofs, Beschluss vom 15.12.2005, in: Piduch, a.a.O., Anhang zu Art. 111.

9 Heintzen, a.a.O., Art. 111 Rn 5; Heun, a.a.O., Art 111 Rn 11.

Ausgabeermächtigungen gedeckt sind.¹⁰ Gleiches gilt für über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.¹¹

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 Bundeshaushaltsoordnung [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).¹² 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).

2.4. Rückwirkung des Haushaltsgesetzes

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 Haushaltsgesetz 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 Haushaltsgesetzes in planmäßige Ausgaben verwandeln.¹³

3. Teilhaushaltsgesetz

3.1. Begriff und Haushaltsspraxis

Der Begriff „Teilhaushaltsgesetz“ ist weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich geregelt. Gleiches gilt für die in der Literatur anzutreffenden Begriffe¹⁴ wie „Nothaushaltsgesetz“, „Haushaltsvorschaltgesetz“ oder „Gesetz über die vorläufige Haushaltsführung“. Dieser uneinheitlichen Terminologie liegen gleichgerichtete Erwägungen¹⁵ zugrunde, die darauf zielen, durch den Gesetzesbeschluss über einen Teilhaushaltsgesetz dem parlamentarischen Budgetrecht Vorrang vor der

10 BVerfGE 45, 1, 37; Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 6; Siekmann, a.a.O., Art 111 Rn 4.

11 Nebel, a.a.O., Art. 111 Rn 4.

12 Vom 20.12.2016, BGBl. I S. 3016.

13 Kemmler, a.a.O., Art. 111 Rn 8; Siekmann, a.a.O., Art. 111 Rn 11.

14 Einzelheiten dazu: Kroll, Das Teilhaushaltsgesetz: Ein verfassungskonformes Instrument im – Zusammenspiel zwischen exekutivischem Gestaltungsdrang und parlamentarischem Budgetrecht, DÖV 2004, S. 986ff.; Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 11.

15 Sie nehmen Rekurs auf die vom Bundesverfassungsgericht bei Vorliegen besonderer Dringlichkeit eröffnete Möglichkeit der Verabschiedung eines Ergänzungshaushaltsgesetzes (Teilhaushaltsgesetzes), BVerfGE 45, 1, 34.

Anwendung des Art. 111 GG durch die Bundesregierung einzuräumen und die etatlose Zeit zu überbrücken.¹⁶

Ein solches Teilhaushaltsgesetz hatte bisher auf Bundesebene keine haushaltspraktische Bedeutung. Mit dem Gesetz über die vorläufige Haushaltsführung der Bundesverwaltung im Rechnungsjahr 1950¹⁷ wurde erst- und letztmalig ein derartiges Gesetz erlassen.¹⁸ Der Erlass dieses Gesetzes war erforderlich, weil ein entsprechender Haushaltsplan des Vorjahres fehlte. Damit mangelte es an der Voraussetzung für die Anwendung des Art. 111 GG.

3.2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Nach h. M.¹⁹ ist der Erlass eines Teilhaushaltsgesetzes verfassungsrechtlich zulässig. Zur Begründung dieser Rechtsauffassung wird darauf hingewiesen, dass Art. 111 GG keine abschließende Regelung darstelle. Der Zweck dieser Vorschrift bestehe auch nicht darin, die Budgethoheit des Parlaments zu verkürzen, sondern die vorläufige Haushaltsführung durch die Bundesregierung in der etatlosen Zeit zu ermöglichen. In Anbetracht der fehlenden Sperrwirkung des Art. 111 GG könnten die Befugnisse der Bundesregierung in der etatlosen Zeit abweichend von dieser Vorschrift durch den Haushaltsgesetzgeber festgelegt werden.²⁰

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Teilhaushaltsgesetzes ist das Meinungsbild uneinheitlich. Einigkeit besteht darüber, dass das Teilhaushaltsgesetz über den Ermächtigungsrahmen des Art. 111 GG hinausgehen kann.²¹ Umstritten ist hingegen, ob das Teilhaushaltsgesetz den Ermächtigungsrahmen des Art. 111 GG einschränken kann. Die Befürworter verweisen auf

16 Heintzen, a.a.O., Art. 111 Rn 5.

17 Vom 23.06.1950, BGBl. I S. 219.

18 Zur Haushaltspraxis auf Landesebene: Rossi, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313ff.

19 BVerfGE 45, 1, 34; Kube, a.a.O. Art 111 Rn 12; Heintzen, a.a.O., Art.111 Rn 5; Siekmann, a.a.O., Art. 111 Rn 4; Heun, a.a.O., Art. 111 Rn 5 m.w.N.; für Unzulässigkeit Rossi, a.a.O. S. 318ff.

20 Von den Kritikern der Teilhaushaltsgesetze wird insbesondere darauf verwiesen, dass die Teilhaushalte mit den Verfassungsgrundsätzen der Haushaltsvollständigkeit und -einheit kaum vereinbar seien und daher die erforderliche Gesamtbeurteilung des Ausgabegebarens der Bundesregierung durch den Haushaltsgesetzgeber nicht möglich sei, weil diese den vollständigen Haushaltsplan voraussetze; Nebel, a.a.O., Art. 111 Rn 6; Rossi, a.a.O., S. 318ff. Dem wird von der h. M. entgegengehalten, die Gesamtabwägung könne im Rahmen der Beratung des nachfolgenden vollständigen Haushaltsgesetzes, das die Bewilligungen des Teilhaushaltsgesetzes aufnehme, vorgenommen werden; Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 12; Kroll a.a.O., S. 992f.

21 Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 12.

die Budgethoheit des Parlaments und leiten daraus ab, dass das Teilhaushaltsgesetz die Ausgabeermächtigungen²² im Verhältnis zu Art. 111 GG enger begrenzen könne.²³ Nach der Gegenmeinung stelle Art. 111 GG ein „haushaltswirtschaftliches Minimalprogramm“ dar, das vom Parlament nicht unterschritten werden dürfe.²⁴

3.3. Handlungsalternativen der Bundesregierung

Inwieweit Art. 111 GG neben dem Teilhaushaltsgesetz anwendbar ist, richtet sich nach der Regelungsdichte des Teilhaushaltsgesetzes. Regelt das Teilhaushaltsgesetz nur einzelne Ausgabebevolligungen, ist ein Rückgriff auf die Ermächtigungen des Art. 111 GG möglich. Enthält das Teilhaushaltsgesetz dagegen inhaltlich umfassende und abschließende Regelungen, scheiden die Kompetenzen der Bundesregierung nach Art. 111 GG aus.²⁵

Die Vorlage eines Entwurfs zum Teilhaushaltsgesetz fällt gemäß Art. 110 Abs. 3 GG in den Kompetenzbereich der Bundesregierung, die das alleinige Budgetinitiativrecht hat.²⁶ Sie hat damit auch die Wahlmöglichkeit, die Ermächtigungen des Art. 111 GG in Anspruch zu nehmen oder das Parlament um erweiterte Ausgabebefugnisse mit der Einbringung des Entwurfs zum Teilhaushaltsgesetz zu ersuchen.

22 Im Hinblick auf die Fortsetzungsmaßnahmen im Sinne des Art. 111 Abs. 1 Buchstabe c GG.

23 Siekmann, a.a.O., Art. 111 Rn 10; Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 16.

24 Heintzen, a.a.O. Art.111 Rn 5.

25 Kube, a.a.O., Art. 111 Rn 16 f.; Siekmann, a.a.O., Art. 111 Rn 10; Kroll, a.a.O., S. 995 f.

26 BVerfGE 70, 324, 357: „Einbringungsmonopol“.