

II. Erläuterungen

A. Allgemeines

1. Gegenstand der Regelung

a) Parlamentarisches Budgetrecht und Nachtragshaushalt

Das Notbewilligungsrecht des Art. 112 stellt – neben dem Nothaushaltsrecht in Art. 111 – eine **Durchbrechung des parlamentarischen Budgetrechts**¹⁶ dar, das in Art. 110 (dort insbes. in Absatz 2) zum Ausdruck kommt¹⁷. Im demokratischen Rechtsstaat hat nämlich grundsätzlich das Parlament darüber zu entscheiden, ob, in welchem Umfang und für welchen Zweck staatliche Ausgaben getätigt werden. Das Budgetrecht des Parlaments ist vom Bundesverfassungsgericht in seiner **Leitentscheidung zum Recht der über- und außerplanmäßigen Ausgaben** vom 25. 5. 1977 als „die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers“ bezeichnet worden¹⁸. Verfassungstechnisch wird das parlamentarische Budgetrecht dadurch verwirklicht, dass gem. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes **in den Haushaltsplan einzustellen** sind und dieser Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 2 Satz 1 jeweils für ein Rechnungsjahr vor dessen Beginn **durch das Haushaltsgesetz festgestellt** wird¹⁹. Diese

8

16 Näher dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 25 ff.

17 *Böckenförde*, S. 310; *Deumeland*, DöH 1969, 93 (97); *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 472; *ders.*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 4; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 11; v. *Zeischwitz*, DÖV 1979, 489 (491); a.A. im Sinne einer „Selbständigkeit“ oder „Gleichberechtigung“ *VerfGH NW*, Urt. v. 3. 10. 1968, VGH 9/67, OVGE 24, 296 (308) = DÖV 1969, 67 (68); *Arndt*, DVBl 1975, 601 (602, 604); *ders.*, JuS 1978, 19 (21); *Därr*, S. 51; *Puhl*, S. 231; *Rosenfeld*, S. 155 f.

18 *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (32). In diesem Organstreitverfahren ging es auf Antrag der damaligen Oppositionsfraktion der CDU/CSU um die Frage, ob der Bundesminister der Finanzen seine Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben für Zuwendungen an die damalige Deutsche Bundesbahn, für Darlehen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau und an die Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG (VIAG) sowie für Kapitalzuführungen an die bundeseigene Salzgitter AG i. H. von über 2 Mrd. DM erteilen durfte. Kernproblem war, ob für diese Ausgaben ein unvorhersehbares und unabweisbares Bedürfnis bestanden habe. Im Ergebnis verneinte das Bundesverfassungsgericht diese Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 112 Satz 2. Vgl. dazu die Besprechungen von *Hettlage*, DÖV 1977, 519 ff., und von *Selmer*, JuS 1978, 758 ff.

19 Ausführlich dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 69 ff., 158 ff.

Vorherigkeit des Haushaltsgesetzes impliziert jedoch den prognostischen Charakter des Haushaltsplans; die tatsächliche Entwicklung der Haushaltswirtschaft des Staates kann dadurch sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite abweichen²⁰. Erweisen sich die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen²¹ als zu gering oder ergeben sich sachliche Bedürfnisse, die der Haushaltsplan überhaupt nicht berücksichtigt hat, besteht für die Bundesregierung grundsätzlich die **verfassungsrechtliche Pflicht**, eine Änderungsvorlage zu Haushaltsplan und Haushaltsgesetz nach Maßgabe von Art. 110 Abs. 3 (sog. **Nachtragshaushalt**) einzubringen²². Sinn und Zweck dessen ist es, die zusätzlichen Ausgaben korrekt in die Haushalts- und mittelfristige Finanzplanung einzupassen und insbes. für ihre haushaltmäßige Deckung zu sorgen. Zuständig für eine letztverbindliche Entscheidung darüber ist allein das Parlament; dabei ist das in Art. 110 Abs. 3 und in den §§ 75, insbes. in §§ 78 ff. und § 95 GeschO BT²³ vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren einzuhalten. Deshalb darf ein Nachtragshaushaltsgesetz **nicht durch einen einfachen Parlamentsbeschluss oder durch ein anderes förmliches Gesetz ersetzt** werden²⁴; anderenfalls

20 Näher *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 51, 124, 182 m. w. Nw. Vgl. auch *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 4; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 3, dort mit Verweis auf v. *Stein*, S. 290.

21 Eine Ausgabeermächtigung berechtigt die Verwaltung zur „Leistung von Ausgaben“ im jeweiligen Haushaltsjahr (vgl. § 3 Abs. 1 BHO = § 3 Abs. 1 HGrG). Dies bedeutet, dass die Verpflichtung zur Leistung einer (Geld-)Auszahlung eingegangen werden darf, vorausgesetzt, diese Auszahlung wird im jeweiligen Haushaltsjahr auch fällig und kassenwirksam. Näher *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 33.

Demgegenüber wird die Verwaltung durch eine Verpflichtungsermächtigung berechtigt, (Ausgabe-)Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu Geldauszahlungen führen (fällig und kassenwirksam werden); vgl. *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 34 und unten sub Rdnrn. 72 f.

22 So ausdrücklich *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (34); dazu näher unten sub Rdnr. 95. – Zur Verweigerung einer Nachtragshaushaltsvorlage im Streit um die Finanzierung des Transportflugzeuges der Bundeswehr Airbus A400 M *Hufeld*, NVwZ 2002, 957 (959), und FAZ v. 2. 5. 2002, S. 6.

23 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GeschO BT) i. d. F. der Bek. vom 2. 7. 1980 (BGBl. I S. 1237) mit spät. Änd., in diesem Kommentar abgedruckt als Anh. zu Art. 40.

24 So ausdrücklich *BayVerfGH*, Beschl. v. 14. 12. 1995, Vf. 26-IVa-95, nicht veröffentlichter Umdruck sub IV 2a der Gründe (S. 9). Hierbei ging es in einem von der SPD-Oppositionsfraktion im Bayerischen Landtag am 2. 3. 1995 eingeleiteten Organstreitverfahren um die Frage, ob die Bayerische Staatsregierung außerordentliche Einnahmen aus der Veräußerung staatlicher Beteiligungen i. H. von rd. 3 Mrd. DM (rd. 1,57 Mrd. Euro) allein aufgrund eines einfachen Parlamentsbeschlusses vor der

würde das Budgetrecht des Parlaments in verfassungswidriger Weise geschmälert.

b) Bedürfnis für die Regelung des Art. 112

Die Möglichkeit zur gesetzlichen Feststellung eines Nachtragshaushaltsplans kann sich jedoch in Situationen als illusorisch erweisen, die ein **ra-sches Handeln** erfordern. Von Verfassungen wegen muss stets gewährleistet sein, dass staatliche Finanzmittel in einem rechtlich geordneten Verfahren zur Verfügung gestellt werden können, um einen **nicht weiter auf-schiebbaren haushaltswirtschaftlichen Bedarf** zu erfüllen. Für solche Fälle wurde das sog. Notbewilligungsrecht des Art. 112 geschaffen: Da-nach darf die (Bundes-)Verwaltung Ausgaben leisten, die über ihre durch den Haushaltsplan zugebilligten Ermächtigungen hinausgehen bzw. jen-seits von diesen liegen. Solche über- oder außerplanmäßigen Ausgaben²⁵ bedürfen jedoch nach Art. 112 Satz 1 der Zustimmung des Bundesminis-ters der Finanzen (formelle Voraussetzung). Diese Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn sich das Verausgabungsbedürfnis im konkreten Fall sowohl als unvorhergesehen als auch als unabweisbar erweist (materielle Voraussetzungen)²⁶.

9

c) Vergleich mit dem Nothaushaltsrecht des Art. 111

Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 ist zu unterscheiden vom sog. **Nothaushaltsrecht der Bundes-regierung gem. Art. 111**. Dieses eröffnet die Möglichkeit, die Haushalts-wirtschaft – provisorisch – für den Fall fortzuführen, dass zu Beginn eines Haushaltsjahres noch überhaupt kein parlamentsgesetzlich (wirksam) festgestellter Haushaltsplan als Grundlage der Haushaltsführung vorliegt. Art. 111 trifft damit Vorsorge für eine **Fortführung einer „etatlosen“ Exekutive**; Art. 112 ermöglicht demgegenüber die Leistung von Ausga-ben, wenn zwar ein ordnungsgemäß festgestellter Haushaltsplan vorliegt, dieser aber für konkrete Bewirtschaftungsbedürfnisse nicht hinreicht²⁷. Gemeinsam ist den beiden Vorschriften in Art. 111 (Nothaushaltsrecht)

10

Verabschiedung eines entsprechenden Haushaltsplans zur Hälfte vorläufig bewirt-schaften durfte. Nachdem die Staatsregierung zugesichert hatte, von der Möglich-keit einer Vorabverwendung der Veräußerungserlöse keinen Gebrauch zu machen, erklärten die Antragsteller das Verfahren für erledigt, weshalb der *BayVerfGH* nur noch über die Kostenfrage zu entscheiden hatte. – Vgl. im Übrigen auch unten sub Rdnr. 106.

25 Näher zu diesen Begriffen sub Rdnrn. 24 ff.

26 Dazu näher sub Rdnrn. 30 ff.

27 Zu weiteren Unterschieden siehe unten sub Rdnr. 69.

und in Art. 112 (Notbewilligungsrecht) ihr **Ausnahmecharakter im Verhältnis zu Art. 110**: Beide Bestimmungen durchbrechen die Haushaltsgrundsätze der Planakzessorietät und der Vorherigkeit des Haushaltsplans, wonach jegliche finanzrelevante Verwaltungstätigkeit nur aufgrund und nach Maßgabe eines zuvor parlamentsgesetzlich festgestellten Haushaltsplans erfolgen darf²⁸. Damit eröffnet Art. 112 – wie zu Recht gesagt worden ist – indessen **keine allgemeine Plankorrekturkompetenz**²⁹, sondern macht den Bundesminister der Finanzen im Sinne einer besonderen „Kompetenzverteilungsregel“³⁰ zum „**Treuhänder des Budgetgebers**“³¹ – freilich nur in haushaltswirtschaftlichen Notfällen.

d) Rechtsfolgen des Notbewilligungsrechts gem. Art. 112

- 11** In seinen Rechtsfolgen ist Art. 112 erstaunlich vage: Sind die Voraussetzungen der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit erfüllt, so darf der Bundesminister der Finanzen über- oder außerplanmäßige Ausgaben bewilligen, ohne an sachliche, zeitliche oder betragsmäßige Grenzen gebunden zu sein. Insoweit besteht ein **deutlicher Unterschied zum Nothaushaltsrecht** des Art. 111, der in seinem Absatz 1 die Bundesregierung ermächtigt, nur solche Ausgaben zu leisten, die von den dort in den Buchstaben a bis c abschließend aufgeführten Tatbeständen als nötig charakterisiert werden³². Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Art. 111 Abs. 2 für die „etatlose Zeit“ unter den dort genannten Voraussetzungen ein Kreditaufnahmerecht für die Bundesregierung bereitstellt³³. Demgegenüber ermächtigt das Notbewilligungsrecht des Art. 112 den Bundesminister der Finanzen nicht dazu, „über-“ oder „außerplanmäßige Kredite“ aufzunehmen. Mit anderen Worten: Reichen die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen einschließlich der im Haushaltsgesetz bewilligten Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug nicht hin, ist in jedem Falle die erneute parlamentarische Genehmigung durch Verabschiedung eines Nachtragshaushaltsgesetzes erforderlich³⁴.

28 Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (31); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 111 Rdnr. 1 m. w. Nw. dort in Fußn. 3. Zu den Grundsätzen der Planakzessorietät und der Vorherigkeit des Haushaltsplans siehe *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 48 und 128.

29 So *Grimm*, *JZ* 1977, 682; vgl. *Brockmeyer*, in: Schmidt/Bleibtreu (Hg.), Art. 112 Rdnr. 1; *Henle*, *DÖV* 1969, 59; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 4.

30 So *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 3.

31 Zu diesem Sprachbild siehe *Mahrenholz*, in: Wassermann (Hg.), Art. 112 Rdnr. 3a.

32 Siehe im Einzelnen *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2002, Art. 111 Rdnr. 18 ff.

33 Ausführlich *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2002, Art. 111 Rdnrn. 37 ff.

34 Vgl. dazu auch unten sub Rdnrn. 36 und 45.

e) Bundesstaatlicher Geltungsbereich

Art. 112 gilt – wie auch die Artt. 110, 111 und 113 bis 115 und im Gegensatz zu den Artt. 104a bis 109 – **nur für die Haushaltswirtschaft des Bundes**, nicht aber für die der Länder. Der Grund dafür liegt in Art. 30 in Verbindung mit Art. 109 Abs. 1, wonach Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind (sog. **Haushaltsautonomie**). Abgesehen von den Ausnahmen zu diesem Grundsatz der haushaltsverfassungsrechtlichen Trennung in Art. 109 Abs. 2 bis 4 ist es dem Bund verwehrt, in die Haushaltshoheit der Länder einzugreifen³⁵. 12

2. Vorgeschichte

Die verfassungsrechtliche Problematik, ob und inwieweit die Exekutive Ausgaben leisten darf, ohne dazu durch den Haushaltsplan ermächtigt zu sein, stellt sich erst seit dem Zeitpunkt, seit dem das Parlament über das Budget(bewilligungs)recht³⁶ verfügt. Zuvor, d.h. insbes. im **konstitutionellen Staat**, vertrat die herrschende Meinung die Auffassung, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan im Wesentlichen formale Bedeutung aufwiesen und die **Befugnis von Regierung und Verwaltung**, Staatsausgaben zu leisten, aus deren **ureigenstem Recht** folgte und somit unabhängig von der Existenz eines Haushaltsplans bestand. Nach dieser Doktrin konnte die Regierung deshalb nicht daran gehindert werden, eine für notwendig erachtete Ausgabe zu leisten, wenn diese nicht im Haushaltsplan veranschlagt war. Die Funktion des Haushaltsgesetzes im Konstitutionalismus beschränkte sich so im Grunde darauf, rechtlich zu verhindern, dass das Parlament nachträglich die Rechtmäßigkeit einer Ausgabe der monarchischen Exekutive bestritt³⁷. Soweit sich im Konstitutionalismus Notbewilligungsrechte zugunsten der Verwaltung finden³⁸, war ihre **Funktion** 13

35 Zum Begriff der Haushaltshoheit und zum Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Trennung siehe *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 31 f.

36 Zum parlamentarischen Budgetrecht siehe oben sub Rdnr. 8 m. w. Nw. in Fußn. 16.

37 Verfechter dieser Auffassung war *Laband*, Budgetrecht, S. 679; *ders.*, Staatsrecht, S. 540; vgl. hierzu auch § 104 Abs. 1 der (revidierten) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850 sowie *Friauf*, Staatshaushalt, S. 257 ff.; *ders.*, Klein-GS, S. 168; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 2; *Mußgnug*, S. 168 ff.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 7

38 Nach § 26 der Instruktion für die königliche Ober-Rechnungskammer (des preußischen Staates) vom 18. 12. 1824 wurden die obersten Verwaltungsbehörden dazu ermächtigt, Erhöhungen der etatmäßigen Ausgaben bis zur Höhe von 5 % der jeweiligen Etattitel zu bewilligen, falls die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen gedeckt werden konnten. Vgl. *Gustav Hertel*, Die Preußische Ober-Rechnungskammer (Rechnungshof des deutschen Reichs); ihre Geschichte, Einrichtung und Befug-

Art. 112

eine völlig andere als die des Notbewilligungsrechts im parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaat: Sie bestand in einem Ausnahmerecht zu Lasten der Exekutivspitze, nicht aber zu Lasten des parlamentarischen Budgetrechts.

- 14 Die **Paulskirchenverfassung** vom 28. 3. 1849³⁹ sah kein Notbewilligungsrecht der Exekutive vor. Unvorhergesehene Ausgaben sollten nur nach Zustimmung des Parlaments (scil. des Reichstags) geleistet werden können:

§ 102

Ein Reichstagsbeschluss ist in folgenden Fällen erforderlich: [...]

- 2) Wenn [...] das Reich eine im Budget nicht vorgesehene Ausgabe übernimmt [...].

§ 103

Bei Feststellung des Reichshaushalts treten folgende Bestimmungen ein: [...]

- 4) ¹Das Budget über die regelmäßigen Ausgaben des Reiches und über den Reservefonds sowie über die für beides erforderlichen Deckungsmittel wird auf dem ersten Reichstage durch Reichstagsbeschlüsse festgestellt. ²Eine Erhöhung dieses Budgets auf späteren Reichstagen erfordert gleichfalls einen Reichstagsbeschluss. [...]
- 7) Alle außerordentlichen Ausgaben und deren Deckungsmittel bedürfen, gleich der Erhöhung des ordentlichen Budgets, eines Reichstagsbeschlusses. [...]

Ob § 102 Nr. 2 der Paulskirchenverfassung – eine Vorschrift, die sich heute mutatis mutandis noch in den Verfassungen der hanseatischen Stadtstaaten Hamburg und Bremen findet⁴⁰ – als Vorläufer eines Notbewilli-

nisse, Berlin 1984, S. 147 f.; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 6.

Vgl. auch § 105 der Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen vom 4. 9. 1831; § 190 der Neuen Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. 10. 1832; Art. 104 der Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850; § 152 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogtümer Coburg und Gotha vom 3. 5. 1852; § 62 des Revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuß j. L. vom 14. 4. 1852; § 89 der Verfassungsurkunde für die Fürstentümer Waldeck und Pyrmont vom 17. 8. 1852; Art. 193 § 1 des Revidierten Staatsgrundgesetzes für das Großherzogtum Oldenburg vom 22. 11. 1852; § 73 des Gesetzes, die Verfassung des Fürstentums Reuß ä. L. betreffend, vom 28. 3. 1867; zitiert bei Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 13 (dort in Fußn. 38).

³⁹ RGBl. S. 101.

⁴⁰ Siehe unten sub Rdnr. 109.

gungsrechts der Exekutive angesehen werden kann, ist fraglich. Da durch sie (ebenso wie durch § 103 Nr. 4 Satz 2 und Nr. 7) nicht der Finanzminister, sondern das Parlament zur Zustimmung berechtigt wird, ließe sich darin vielleicht eher eine Vorgängerregelung zur Nachtragshaushaltsgesetzgebung erblicken. Andererseits forderte diese Bestimmung keine Änderung des Reichshaushalts in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren, sondern ließ einen (**einfachen**) **Parlamentsbeschluss** genügen. Insofern mögen Parallelen zum späteren Notbewilligungsrecht zu erkennen sein. Im Übrigen sollten nach der Konzeption der Paulskirchenverfassung unabwendbare und unvorhersehbare Bedarfe durch einen **Reservefonds** gedeckt werden, über den der Reichstag gem. § 103 Nr. 4 Satz 1 ebenso zu beschließen hatte wie über den Reichshaushalt⁴¹.

Die **Ausgabenprärogative der (monarchischen) Exekutive** wurde in Deutschland erst durch die **Weimarer Reichsverfassung von 1919 beendet**. Erst seit dieser Zeit geht „die Staatsgewalt [...] vom Volke aus“ (Art. 1 Satz 2 WRV), erst seitdem musste eine Regelung für haushaltswirtschaftliche Verausgabungsbedürfnisse gefunden werden, für die der Haushaltsplan keine Vorsorge traf. Gleichwohl enthielt die Weimarer Reichsverfassung kein Notbewilligungsrecht des Reichsministers der Finanzen, insbes. nicht in ihrem Abschnitt „die Reichsverwaltung“ (Artt. 78 bis 101 WRV), in dem sich die haushaltsrechtlichen Bestimmungen befanden (Artt. 85 bis 87 WRV). Ob sich die Weimarer Nationalversammlung der Notwendigkeit eines solchen Instituts nicht bewusst war, erscheint fraglich. Denn bereits § 9 des Reichshaushaltsgesetzes 1919 enthielt – auf einfachgesetzlicher Ebene – ein entsprechendes Notbewilligungsrecht⁴². Als dauerhaftes Institut wurde das Notbewilligungsrecht dann durch **§ 33 der Reichshaushaltsordnung** vom 31. 12. 1922 eingeführt⁴³. Fortschrittlicher und weitsichtiger erwies sich demgegenüber die Verfassung des Freistaates Preußen von 1920, deren Art. 67 als Vorbild für Art. 112 GG diente⁴⁴. 15

3. Übersicht über den Regelungsaufbau von Art. 112

Art. 112 zerfällt in drei Sätze, von denen nur die ersten beiden sachlich-rechtliche Vorgaben aufstellen. Satz 3 enthält eine Gesetzgebungskompe- 16

41 Vgl. allgemein *Friauf*, Staatshaushalt, S. 155 ff.; *Heun*, Staatshaushalt, S. 71.

42 Siehe oben sub Rdnr. 1.

43 Text abgedr. sub Rdnr. 2; dort (sub Fußn. 2) auch Nachw. zur Reichshaushaltsordnung.

44 Näher oben sub Rdnr. 3.

tenz für den Bund zum Erlass von Ausführungsbestimmungen in der Form eines formellen Parlamentsgesetzes.

- 17 – **Satz 1** lautet: *Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen.*

Er befasst sich mit den **Rechtsfolgen und den formellen Voraussetzungen**. Die Rechtsfolgen des Notbewilligungsrechts bestehen darin, dass die Bundesverwaltung im laufenden Haushaltsjahr Ausgaben leisten darf, die in ihrer Höhe nicht von dem jeweiligen Ansatz im Haushaltsplan gedeckt sind (überplanmäßige Ausgaben) oder für die sich bereits dem Grunde nach im Haushaltsplan keine Ausgabeermächtigung befindet (außerplanmäßige Ausgaben). Diese **Ausgabeermächtigung kraft Verfassungsrechts** richtet sich organisatorisch an die jeweils zuständige mittelbewirtschaftende Stelle der Bundesverwaltung, da der Haushaltsplan dezentral vollzogen wird und die Bewirtschaftungsbefugnisse⁴⁵ demgemäß nach Zuteilung durch die jeweiligen Bundesministerien bei den sog. Beauftragten für den Haushalt⁴⁶ oder den zuständigen Titelverwaltern liegen⁴⁷. Entscheidende Bedingung und maßgebliches Mitwirkungskriterium hierfür ist freilich die (vorherige) **Zustimmung des Bundesministers der Finanzen**⁴⁸.

- 18 – **Satz 2** lautet: *Sie [scil. die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen] darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.*

Dieser Satz enthält die **materiellen Kriterien** als Voraussetzung für die Bewilligung über- oder außerplanmäßiger Ausgaben. Regelungstechnisch wird damit an die Zustimmung des Bundesministers der Finanzen in Art. 112 Satz 1 angeknüpft: Diese darf nur erteilt werden, wenn für die Leistung von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben im jeweiligen Einzelfall ein **unvorhergesehenes oder unabweisbares Bedürfnis** besteht.

45 Eine Bewirtschaftungsbefugnis ist eine verwaltungsinterne Ermächtigung, die i. d. R. durch einen Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungstitel (dazu sub Fußn. 21) im Haushaltsplan erteilt wird und zur Vornahme einer entsprechenden Bewirtschaftungsmaßnahme (Leistung einer Ausgabe; Eingehung einer Verpflichtung) berechtigt.

46 Zum Beauftragten für den Haushalt (BfH) siehe § 9 BHO (ohne Entsprechung im Haushaltsgrundsätzegesetz).

47 Siehe dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 72 und 73.

48 Hierzu näher unten sub Rdnr. 70.

– **Satz 3** lautet: *Näheres kann durch Bundesgesetz bestimmt werden.* 19

Hierdurch wird vorgesehen, dass nähere Bestimmungen (scil. zu den Voraussetzungen und Rechtsfolgen über- und außerplanmäßiger Ausgaben) durch Bundesgesetz getroffen werden **können (nicht: müssen)**. Von dieser Legislativermächtigung hat der Bundesgesetzgeber in § 37 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁴⁹ Gebrauch gemacht.

B. Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts

1. Begriffe der überplanmäßigen und der außerplanmäßigen Ausgabe(n)

a) Dogmatische Herleitung

Der Begriff der überplanmäßigen Ausgabe(n) und der Begriff der außerplanmäßigen Ausgabe(n) sind weder in Art. 112 noch in anderen Bestimmungen des Grundgesetzes definiert. Der Verfassungsgeber ging offensichtlich davon aus, dass beide Begriffe **in der Haushaltspraxis bereits hinreichend konturiert und konkretisiert** worden seien. Eine **Legaldefinition fehlt** im Übrigen auch im einfachen Gesetzesrecht: § 37 und § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO⁵⁰ befassen sich – als Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 112 Satz 3⁵¹ – eingehend mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben, führen diese Institute hingegen keiner begrifflichen Klärung zu. 20

Eine Annäherung an die terminologischen Inhalte muss daher über das **System der hergebrachten – kameralistischen – Haushaltswirtschaft** geschehen, von der auch die einschlägigen Normen des Grundgesetzes dirigiert werden⁵². Maßgeblich ist dabei Art. 110 Abs. 1 Satz 1, wonach in 21

49 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1284) mit spät. Änd., in diesem Kommentar abgedr. als Anhang zu Art. 110. § 37 BHO hat keine Entsprechung im Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1273) mit spät. Änd., in diesem Kommentar abgedr. als Anhang zu Art. 109. Zum Verhältnis von Bundeshaushaltsordnung und Haushaltsgrundsätzegesetz vgl. *Gröpl*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 78 ff.

50 § 37 BHO findet im Haushaltsgrundsätzegesetz kein Pendant; § 38 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 BHO entspricht § 22 Abs. 1 Satz 2 HGrG.

51 Hierzu näher unten sub Rdnr. 55.

52 Die Kameralistik ist der traditionelle Rechnungs- und Buchführungsstil der öffentlichen Verwaltungen. Anders als im kaufmännischen (doppischen) Rechnungswesen besteht die Grundunterscheidung der kameralistischen Kontenseiten nicht zwischen

den Haushaltsplan alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes einzustellen sind. Aus der Verwendung der Begriffe „Einnahmen“ und „Ausgaben“ (im Plural) wird nach allgemeiner Meinung der **Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung** (auch als Grundsatz der Spezialität oder der Spezialisierung bezeichnet) abgeleitet⁵³. Danach darf der Haushaltsplan nicht nur jeweils aus einer globalen Einnahme- und einer globalen Ausgabe-summe bestehen, sondern ist vielmehr in hinreichend bestimmter Weise in einzelne Einnahme- und Ausgabenposten aufzugliedern. Nähere Auskunft über Grund und Grad der Einzelveranschlagung geben die einfachgesetzlichen Vorschriften in § 13 Abs. 2 und 3 sowie in § 17 Abs. 1 Satz 1 BHO⁵⁴. Danach müssen die Einnahmeposten nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen nach ihren Zwecken getrennt veranschlagt werden. Detaillierte Vorgaben enthält der sog. Gruppierungsplan (GPI.)⁵⁵. Er stellt die Systematik zur Klassifizierung der Haushaltsstellen (Titel) als kleinsten Aufbauelementen des Haushaltsplans bereit und regelt damit deren Aufbau und Abfolge in den Kapiteln und Einzelplänen nach sachlichen Gesichtspunkten. Den materiellen Maßstab für das „wie weit“ der Spezialisierung liefert das parlamentarische Budgetrecht⁵⁶: Es muss der Volksvertretung möglich sein, die staatliche Haushaltswirtschaft nicht nur in ihren Grundzügen, sondern – wenn im Einzelfall gewünscht und erforderlich – auch im Detail zu prognostizieren, mitzuverfolgen und nachzuprüfen. Für die Ausgabe-seite des Haushaltsplans folgt daraus, dass die einzelnen Ermächtigungen zugunsten der Verwaltung insbes. nach Verwendungszweck und maximaler Ausgabenhöhe (Ansatz) mehr oder weniger minutiös aufgelistet sein müssen. Im Haushaltsvollzug ist die Exekutive zwar nicht gezwungen, von diesen Ausgabeermächtigungen Gebrauch zu machen (vgl. 3 Abs. 1 BHO⁵⁷); tut

Aktiva und Passiva bzw. zwischen Soll und Haben, sondern zwischen Einnahmen und Ausgaben. Außerdem unterteilen sich die kameralistischen Kontenseiten weiter, und zwar jeweils in das „Reste-Soll“, das „Laufende Soll“, das „Ist“ und in den „Rest“. Dies hat zur Folge, dass Wertänderungen nicht nur in der Vertikalen der jeweiligen Kontoseite, sondern auch in der Horizontalen entwickelt werden können. Näher dazu *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 380 ff.

53 Näher zum Prinzip der Einzelveranschlagung *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 105 ff.

54 Entsprechend § 10 Abs. 2 und 3, § 12 Abs. 4 Satz 1 HGrG.

55 Im Haushaltsrecht des Bundes gehört der Gruppierungsplan (GPI.) zu den Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes (VV-HB). Einzelheiten bei *Rzepka*, Rdnrn. 95 ff.; Abdruck des GPI. z.B. bei *Piduch*, 1992, vor § 13 BHO Rdnr. 1.

56 Siehe oben sub Rdnr. 8 m. w. Nw. in Fußn. 16.

57 Entspricht § 3 Abs. 1 HGrG.

sie dies jedoch, darf sie die Ausgabeermächtigungen gem. § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO⁵⁸ nur zu dem im Haushaltsplan bestimmten Zweck, soweit und solange er fort dauert, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch nehmen (sog. Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Bindung⁵⁹).

Infolge dieser – in gewissem Maße verfassungsrechtlich vorgeschriebenen – Spezialisierung und aufgrund des Prognosecharakters des Haushaltsplans, der von der tatsächlichen Entwicklung der Dinge nicht selten überholt wird⁶⁰, ist es im Haushaltsvollzug regelmäßig **an der Tagesordnung**, dass bei bestimmten, stark beanspruchten Titeln die **planmäßigen Ansätze** (und damit die entsprechenden Ausgabeermächtigungen) für den angegebenen Zweck **nicht ausreichen**. Bei konsequenter Anwendung des parlamentarischen Budgetrechts (Art. 110 Abs. 2) dürften dann grundsätzlich keine auf den Ausgabebetitel gestützten Ausgabemaßnahmen mehr vorgenommen werden. Ebenso verhält es sich für den Fall, dass im Haushaltsplan für einen bestimmten Ausgabezweck überhaupt keine Mittel veranschlagt sind: Auch hier wären finanzwirksame Maßnahmen verboten. Damit aber käme die Verwaltung, die im Rechtsstaat an Recht und Gesetz gebunden ist (Art. 20 Abs. 3), in einer Reihe von Fällen in **Konflikt** – mit **Fachgesetzen**, die sie – wie etwa die sozialen Transferleistungsgesetze oder die Besoldungsgesetze – zur Verausgabung von Haushaltsmitteln zwingen, oder – mit **Verträgen**, in denen sie sich gegenüber Dritten zu einer Geldleistung verpflichtet hat.

Dieser Konflikt zwischen Fachgesetzen und Verträgen einerseits und dem Haushaltsplan, der keine Geldmittel bereitstellt, andererseits wird auf einfachgesetzlicher Ebene durch § 3 Abs. 2 BHO⁶¹ gelöst. Danach werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Anders gewendet: Wo der Haushaltsplan keine Ausgabemittel bereitstellt, ist die Verwaltung noch lange nicht befugt, die Erfüllung rechtlich begründeter Verpflichtungen zu verweigern. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die **Existenzberechtigung für über- und außerplanmäßige Ausgaben**, also für Geldleistungen, zu denen der geltende Haushaltsplan nicht ermächtigt. Das Institut der über- oder außerplanmäßigen Ausgabe(n) ist jedoch nicht auf die Situationen beschränkt, in

58 Entspricht § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG.

59 Näher dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 108 und 126.

60 Dazu bereits oben sub Rdnr. 8 m. w. Nw. in Fußn. 20.

61 Entspricht § 3 Abs. 2 HGrG.

denen den Staat eine unbedingte Rechtspflicht zur Geldleistung trifft. Vielmehr gelangen über- und außerplanmäßige Ausgaben auch dort zum Einsatz, wo sonst eine dringende Notwendigkeit – eben ein „unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis“ im Sinne von Art. 112 Satz 2 – besteht. Hierauf wird später noch zurückzukommen sein⁶²; für den hier maßgeblichen Zweck einer dogmatischen Herleitung mag dieser Hintergrund genügen.

b) Definitionen

- 24 – Die **überplanmäßige Ausgabe**, die früher⁶³ auch als Haushaltsüberschreitung bezeichnet wurde, besteht in einer Ausgabe, die über den vorgesehenen Ansatz⁶⁴ für eine bestimmte Zweckbestimmung⁶⁵ im jeweiligen Titel des Haushaltsplans hinausgeht⁶⁶. Dabei ist unter „Ausgabe“ zugleich die Ermächtigung zur Leistung von Geld (Ausgabeermächtigung, Bewirtschaftungsbefugnis), die tatsächliche Eingehung einer entsprechenden Verpflichtung (obligatorisches Geschäft) sowie die Erfüllung einer Geldleistungsverpflichtung (dingliches Geschäft, Auszahlung) zu verstehen⁶⁷.
- 25 – Eine überplanmäßige Ausgabe liegt **nicht** vor, soweit der verbrauchte Titelansatz (Ausgabebetrag) durch eine Verschiebung von Haushaltsmitteln, die bei anderen Titeln zur Verfügung stehen und dort nicht benötigt werden, aufgefüllt werden kann. In Fällen solcher **Deckungsfähigkeiten** gem. §§ 20 und 46 BHO⁶⁸ lässt der parlamentarisch festgestellte Haushaltsplan bereits eine Inanspruchnahme von Haushaltsmit-

62 Siehe unten sub Rdnrn. 27 ff..

63 So insbes. in Art. 112 Satz 1 in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes bis zum 14. 5. 1969 (siehe oben sub Rdnr. 6), aber auch in § 33 RHO (siehe Rdnr. 2 und Fußn. 2).

64 Ansatz ist der im Haushaltsplan für eine bestimmte Haushaltsstelle vorgesehene Betrag, der von der zuständigen mittelbewirtschaftenden Stelle verausgabt werden darf (§ 3 Abs. 1 BHO = § 3 Abs. 1 HGrG).

65 Bei den Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen (dazu oben sub Fußn. 21) des Haushaltsplans ausgebrachte, verbindliche Umschreibung der vorgesehenen Verwendung des jeweiligen Haushaltsmittels; Voraussetzung für die sachliche Bindung (dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof [Hg.], 2001, Art. 110 Rdnr. 108); vgl. § 17 Abs. 1 Satz 1, § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO.

66 Zur Definition vgl. Nr. 1 VV zu § 37 BHO (= Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung – VV-BHO – gem. RdSchr. d. BMF v. 14. 3. 2001 – II A 3 – H 1005 – 5/01, GMBI 2001 S. 307 ff., in Kraft getreten am 16. 5. 2001).

67 Vgl. dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 33.

68 § 20 BHO entspricht im Wesentlichen § 15 Abs. 2 HGrG; § 46 BHO ist im Haushaltsgrundsatzgesetz ohne Pendant.

teln zu; die Verausgabung erfolgt i.d.S. „planmäßig“ und nicht „überplanmäßig“⁶⁹. Ebenso wenig handelt es sich um eine überplanmäßige Ausgabe, wenn aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr sog. **Ausgabereste**⁷⁰ in Anspruch genommen werden können (§ 19 Abs. 2, § 45 Abs. 2 bis 4 BHO⁷¹). Denn in diesem Falle wurden bereits im Vorjahr an anderer Stelle Ausgaben eingespart, die im Folgejahr zu den ursprünglich spezifizierten Zwecken verwendet werden dürfen⁷². Weiterhin scheidet eine überplanmäßige Ausgabe aus, wenn der zusätzliche Bedarf aus sog. **zweckgebundenen Einnahmen**⁷³ gespeist werden kann. Ferner ist eine überplanmäßige Ausgabe nicht zulässig bei Haushaltstiteln, die – was ausnahmsweise gerechtfertigt ist – zwar einen bestimmten Ansatz, aber keine Zweckbestimmung enthalten (i. d. R. sog. **Verstärkungstitel**⁷⁴)⁷⁵. Dürfte bei solchen mangels Zweckbestimmung bereits sachlich gänzlich unkonkretisierten Titeln auch der Verfügungsbetrag überschritten werden, käme dies einem „Blankoscheck“ zugunsten der Verwaltung gleich, der mit dem parlamentarischen Budgetrecht nicht vereinbar wäre. Auf einfachgesetzlicher Ebene wird dieses Verbot durch § 37 Abs. 5 BHO ausgesprochen⁷⁶.

69 Vgl. *Krumpa*, S. 40; *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), 1982, Bd. 5, Art. 112 Rdnr. 10; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 112 Rdnr. 5; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 14.

70 Ein Ausgabereist ist die Differenz zwischen dem Betrag einer Ausgabeermächtigung (Soll-Ausgaben) und den tatsächlichen Ausgaben im Haushaltsjahr (Ist-Ausgaben), sofern diese hinter der Ausgabeermächtigung zurückbleiben. Bei Übertragbarkeit der zugrunde liegenden Ausgabeermächtigung verlängert sich die Bewirtschaftungsbefugnis (Fußn. 45) aus dem Ausgabereist in das nächste Haushaltsjahr hinein; vgl. §§ 19, 45 Abs. 2 bis 4 BHO.

71 Vgl. § 15 Abs. 1, § 27 Abs. 2 und 3 HGrG.

72 Siehe auch *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 126; zu den Einzelheiten *ders.*, Haushaltsrecht und Reform, S. 203 ff.

73 Zweckgebundene Einnahmen fallen nicht in das allgemeine Haushaltsaufkommen (Prinzip der Gesamtdeckung, § 8 Satz 1 BHO = § 7 Satz 1 HGrG, näher dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 145). Ihre Verwendung ist vielmehr strikt auf einen bestimmten Ausgabezweck beschränkt (§ 8 Satz 2 BHO = § 7 Satz 2 HGrG); eine Deckungsfähigkeit ist unzulässig.

74 Verstärkungstitel sind bereits im Haushaltsplan vorgesehene Ergänzungsmittel für den Fall, dass die Verfügungsbeträge bestimmter anderer Titel erschöpft sind. Die in den Verstärkungstiteln enthaltenen Ausgabeermächtigungen werden regelmäßig bis zur Freigabe durch das Finanzministerium und/oder den Haushaltsausschuss des Parlaments „gesperrt“ (vgl. § 22 und 36 BHO, ohne Entsprechung im Haushaltsgrundsatzgesetz).

75 *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), 1982, Bd. 5, Art. 112 Rdnr. 10; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 112 Rdnr. 5; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 112 Rdnr. 8; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 14.

76 Ohne Entsprechung im Haushaltsgrundsatzgesetz. Dazu näher unten sub Rdnr. 66.

Art. 112

- 26 – Eine **außerplanmäßige Ausgabe** ist eine Ausgabe, für die der Haushaltsplan gar keinen Titel, d.h. keine Zweckbestimmung und keinen Ansatz enthält und für die auch keine Ausgabestelle vorhanden sind⁷⁷. Auch hier umfasst „Ausgabe“ zugleich die Ausgabeermächtigung, das obligatorische Geschäft (Verpflichtung) sowie das dingliche Erfüllungsgeschäft (Auszahlung).

2. Materielle Voraussetzungen: Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit

a) *Enge Auslegung; Begriff des „Bedürfnisses“*

- 27 Nach Art. 112 Satz 2 darf der Bundesminister der Finanzen seine Zustimmung zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben nur erteilen, wenn dazu ein „unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis“ besteht. Wie oben ausgeführt⁷⁸ wird das Budgetrecht des Parlaments, das sich im Haushaltsplan manifestiert, durch das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen durchbrochen. Vor dem Hintergrund der herausragenden Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts folgt daraus, dass die Begriffe der Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit **eng auszulegen** sind⁷⁹. Abgesehen davon ist von wirtschaftswissenschaftlicher Seite zu Recht angemerkt worden, dass der Begriff des „Bedürfnisses“ in Art. 112 Satz 2 insofern unpräzise ist, als der Staat im Gegensatz zu natürlichen Personen keine Bedürfnisse, sondern nur einen zusätzlichen Finanz-„Bedarf“ haben kann⁸⁰.

b) *Justiziabilität*

- 28 Bei der Frage der Justiziabilität von Art. 112 Satz 2 wird in Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸¹ **differenziert**:

77 Vgl. Nr. 2 VV zu § 37 BHO (Nachw. in Fußn. 66).

78 Sub Rdnr. 8.

79 *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (37); *Brockmeyer*, in: Schmidt/Bleibtreu (Hg.), Art. 112 Rdnr. 6; *Friauf*, in: Klein-GS, S. 175; *Heun*, Staatshaushalt, S. 472; *Karehnke*, DÖV 1976, 361 (365); *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), 1982, Bd. 5, Art. 112 Rdnr. 17; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 13; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 112 Rdnr. 2; *Stern*, Staatsrecht II, § 49 IV 6 d (S. 1227).

80 *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 112 Rdnr. 10 m. w. Nw. auf das wirtschaftswissenschaftliche Schrifttum in Fußn. 17; ihm folgend *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 20 (dort Fußn. 50).

81 *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (39).

- Die Frage, **ob** ein staatlicher Finanzbedarf „unvorhergesehen“ und „unabweisbar“ ist, unterliegt als **Rechtsfrage der vollen verfassungsgerichtlichen Kontrolle**; diese beiden Begriffe stellen die beiden wesentlichen Tatbestandsmerkmale in Art. 112 Satz 2 dar⁸².
- Im Gegensatz dazu soll nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Frage, **für welche Zwecke und in welcher Höhe** ein solcher Finanzbedarf besteht, **politischer Natur** und demgemäß **nicht justizierbar** sein; eine verfassungsgerichtliche Kontrolle erfolgt hier lediglich in den Grenzen „offensichtlicher Unvertretbarkeit“⁸³.

Ob sich diese Differenzierung hinsichtlich der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte im Einzelfall tatsächlich praktizieren lässt, begegnet **Bedenken**. Denn bei der Subsumtion unter den Begriff der Unabweisbarkeit wird sich gerade die Frage stellen, ob der Ausgabezweck und noch viel mehr die Ausgabehöhe zeitlich unaufschiebbar und sachlich unbedingt notwendig ist. Wenn das Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit schon voll justizierbar sein soll, erscheint es ehrlicher, die **verfassungsgerichtliche Kontrollbefugnis auch auf den Grund und die Höhe des jeweiligen Finanzbedarfs** zu erstrecken. Dafür spricht im Übrigen auch die Tatsache, dass es sich bei dem Notbewilligungsrecht des Art. 112 um eine eng zu begrenzende Ausnahmenvorschrift zugunsten der Exekutive handelt⁸⁴; das eigentliche Ausgabebewilligungsrecht und mithin auch die Entscheidungskompetenz hinsichtlich Zweck und Höhe von Haushaltsmitteln liegt gerade nicht bei der Exekutive (beim Bundesminister der Finanzen), sondern beim Parlament (Art. 110 Abs. 1 und 2).

29

c) Unvorhersehbarkeit

Unvorhergesehen ist – mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts – **„nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis**, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesminister der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststel-

30

82 *VerfGH NW*, Urt. v. 28. 1. 1992, *VerfGH 1/91*, *DÖV 1992, 576 (579)*; *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 112 Rdnr. 6; *Friauf*, *Klein-GS*, S. 185; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 11; *Mußgnug*, S. 223 f.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 20; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 112 Rdnr. 12; *Stern*, *Staatsrecht II*, § 49 IV 6 d (S. 1228). Noch weiter differenzierend *Maunz*, in: ders./Dürig (Hg.), 1982, Bd. 5, Art. 112 Rdnr. 20.

83 Siehe die Nachw. in Fußn. 82 und zudem *Grimm*, *JZ 1977*, 682; *Voigt*, *BayVBl 1978*, 101 (104).

84 Siehe sub Rdnr. 27.

lung **nicht vorhergesehen** wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist⁸⁵. Damit wird die Bedeutung der „Unvorhersehbarkeit“ als verfassungsrechtliche Begrenzung für über- oder außerplanmäßige Ausgaben **stark gemindert**⁸⁶. Ein unvorhergesehener Finanzbedarf liegt nicht nur dann vor, wenn er von keiner Stelle innerhalb der Bundesverwaltung prognostiziert werden konnte, sondern bereits dann, wenn **lediglich die „Staatsleitung“** d.h. die **Bundesregierung** (insbes. der Bundesminister der Finanzen) oder der **Gesetzgeber** (Bundestag und Bundesrat) keine Kenntnis von dem „Bedürfnis“ hatten. Auf ihr allfälliges „Verschulden“ kommt es dabei nicht an⁸⁷.

- 31** In zeitlicher Hinsicht wird bei der Unvorhersehbarkeit auf den Augenblick abgestellt, in dem diese Verfassungsorgane mit der Aufstellung bzw. mit der Feststellung des Haushaltsplans befasst sind. Daraus folgt, dass es für die Bestimmung des Begriffs der Unvorhersehbarkeit **nicht auf die Kenntnis bzw. auf das Wissen der Fachressorts**, die diese Ausgaben benötigen, ankommt. Unvorhergesehen im Sinne von Art. 112 Satz 2 ist ein Finanzbedarf also auch dann, wenn ihn die nachgeordneten Fachbehörden im Haushaltsaufstellungsverfahren sehr wohl erkannt haben, aber gegenüber ihrem Fachministerium nicht durchsetzen konnten. In diesem Falle hat den Finanzbedarf keines der für Art. 112 Satz 2 allein relevanten Organe (Bundesminister der Finanzen, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat) „zu sehen bekommen“; damit war das „Bedürfnis“ nicht voraussehbar⁸⁸. Bezogen auf den Bundesminister der Finanzen ist ein konkreter Finanzbedarf also erst dann nicht mehr unvorhersehbar (gewesen), wenn er im Rahmen der Haushaltsaufstellung beim Bundesfinanzministerium geltend gemacht (und von diesem abgelehnt) worden ist oder wenn der Bedarf dem Finanzministerium in sonstiger Weise bekannt geworden ist. Damit fungiert die Unvorhersehbarkeit in Art. 112 Satz 2 **lediglich als grober Filter** zum Ausschluss von Sinneswandlungen: Haben der Bundesminister der Finanzen, die Bundesregierung oder der Gesetzgeber ausgabenwirksame Ressortvorhaben bei der Haushaltsaufstellung oder Haushaltsfeststellung abgelehnt, soll deren spätere Umsetzung über das Notbe-

85 *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (35).

86 *Rzepka*, Rdnr. 235; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 117 f.

87 *Arg. BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (35 oben): „gleich aus welchen Gründen“.

88 So wiederum *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (35).

willigungsrecht von Art. 112 – und damit gegen die Vorgaben des Haushaltsplans – ausgeschlossen werden⁸⁹.

d) Unabweisbarkeit

aa) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Hat sich die Begrenzungsfunktion des Begriffs der Unvorhersehbarkeit – wie soeben gesehen⁹⁰ – als wenig effektiv erwiesen, verlagert sich das Schwergewicht in Art. 112 Satz 2 auf den Terminus der Unabweisbarkeit. Für dieses Tatbestandsmerkmal verlangt das Bundesverfassungsgericht, „dass die vorgesehene Ausgabe **sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar** ist. Unabweisbarkeit ist demnach mehr als die ohnehin aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgende, sachlich zu verstehende Notwendigkeit; hinzu kommen muss – um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem der Verfassung nur subsidiären ‚Notkompetenz‘ rechtfertigen zu können – das Moment des Zeitdrucks. Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwer wiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis. Diese Schranke für die Kompetenz des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG bedeutet: Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, dass die **Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans** oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als **nicht mehr vertretbar** anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor. Fehlt indessen das Moment des Zeitdrucks, dann bleibt der Gesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig“⁹¹.

Aus diesem Zitat folgt, dass das Bundesverfassungsgericht zur Ausfüllung des Begriffs der Unabweisbarkeit zwei Kriterien heranzieht: Zum einen das der sachlichen Notwendigkeit, zum anderen das der zeitlichen

89 Als nicht unvorhergesehen hat die Verfassungsrechtsprechung etwa die Eigenkapitalerhöhung einer Aktiengesellschaft des Bundes beurteilt, wenn entsprechende Vorschläge bereits in den Haushaltsberatungen abgelehnt worden waren (*BVerfG*, Ur. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 [43]); desgleichen Anwaltskosten, die sowohl dem Grund als auch der voraussichtlichen Höhe der Forderung nach bereits bei der Haushaltsaufstellung bekannt waren (*VerfGH Rh.-Pf.*, Ur. v. 26. 5. 1997, VGH O 11/96, AS (Amtliche Sammlung) 26, 4 [12]).

90 Sub Rdnrn. 30 f.

91 *BVerfG*, Ur. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (36 f.).

Art. 112

Unaufschiebbarkeit. Diesen Kriterien kommt ein stark unterschiedliches Gewicht zu.

bb) Sachliche Notwendigkeit

- 34 Die **sachliche Notwendigkeit** deckt sich im Großen und Ganzen mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip, das in § 7 und § 34 Abs. 2 Satz 1 BHO⁹² seine einfachgesetzliche Ausformung gefunden hat⁹³. Ausgaben, die sachlich nicht notwendig sind, dürfen ohnehin nicht etatisiert werden. Wenn das Bundesverfassungsgericht für Art. 112 Satz 2 fordert, dass die (unvorhergesehene) Ausgabe sachlich *unbedingt* notwendig sein muss, so mag darin eine gewisse **Steigerung der haushaltswirtschaftlichen Prüfungspflichten** zu sehen sein, die jedoch allenfalls quantitativ, nicht aber qualitativ etwas Neues bringt.

cc) Zeitliche Unaufschiebbarkeit

- 35 Ungleich bedeutender für die Auslegung und Anwendung von Art. 112 Satz 2 ist der Gesichtspunkt der **zeitlichen Unaufschiebbarkeit**. Auf ihn hat das Bundesverfassungsgericht mit Bedacht großes Gewicht gelegt. Denn bis zu seiner Leitentscheidung vom 25. 5. 1977⁹⁴ hat das zeitliche Moment in der Praxis eine nur sehr untergeordnete Rolle gespielt⁹⁵. Dies gilt insbes. für die Haushaltswirtschaft vor den Haushaltsreformen in der Bundesrepublik zum Ende der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts⁹⁶. Ein Grund dafür lag in der Tatsache, dass das (einfache) Haushaltsrecht bis dahin das Institut der Verpflichtungsermächtigung⁹⁷ nicht kannte. Dies bedeutete, dass im Haushaltsplan im Grunde nur solche Verausgabungsermächtigungen veranschlagt werden konnten, die im Planjahr selbst nicht nur begründet, sondern auch fällig und erfüllt werden konnten. Ein **Dilemma** ergab sich daraus **für längerfristige Projekte**, namentlich für **überjährige Beschaffungsmaßnahmen**, bei denen die Verpflichtung im Planjahr erfolgte, die Erfüllung durch Auszahlung von Geldmitteln jedoch erst in einem der Folgejahre. Angesichts dessen behalf sich die Haushaltspra-

92 Vgl. § 6 und § 19 Abs. 2 HGrG.

93 Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Art. 112 Rdnr. 27.

94 Siehe hierzu näher in Fußn. 18.

95 Vgl. Därr, S. 118 ff.; Jahndorf, DVBl 1998, 75 (77).

96 Zu diesen Haushaltsreformen Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, S. 185 ff. m. w. Nw.

97 Zur Definition der Verpflichtungsermächtigung siehe oben in Abs. 2 von Fußn. 21.

xis zum Teil mit einer sehr extensiven Auslegung von Art. 112 Satz 2⁹⁸: Das zeitliche Moment der Unabweisbarkeit wurde über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus ausgedehnt, was nicht nur die Klarheit der Haushaltsplanung, sondern auch das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigte. Mehr Transparenz brachte hier die Verschärfung der „Etatreife“ von Ausgabeermächtigungen durch das sog. **strenge Fälligkeitsprinzip** gem. § 11 Abs. 2 BHO⁹⁹, wonach nur Haushaltsmittel veranschlagt werden durften, die im Haushaltsjahr selbst kassenwirksam wurden, also tatsächlich verausgabt werden konnten¹⁰⁰. Gleichzeitig sollten überjährige Maßnahmen von nun an durch das neue Instrument der Verpflichtungsermächtigung (§§ 6, 16 und 38 BHO)¹⁰¹ bewältigt werden, daneben auch durch die Übertragbarkeit von Investitionsmitteln (§ 19 Abs. 1 Satz 1 Fall 1 BHO)¹⁰².

Die rechtliche Konsequenz daraus wäre gewesen, die zeitliche Unaufschiebbarkeit in Art. 112 Satz 2 entsprechend strenger zu handhaben, um das parlamentarische Budgetrecht entsprechend zu effektivieren. Dies geschah jedoch erst mit zeitlicher Verzögerung, nämlich im Gefolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 5. 1977: In dieser Entscheidung wurde ausdrücklich betont, dass es **nicht** der Sinn von Art. 112 sei, **„dem Bundesminister der Finanzen einen eigenen finanzpolitischen Spielraum für die Ausgabengestaltung zu eröffnen**. Die Möglichkeit hierzu kann ihm erwachsen, wenn die Einnahmen des Bundes in einem Haushaltsjahr höher oder die Ausgaben niedriger sind als im Haushaltsplan veranschlagt. Sie kann auch dadurch entstehen, dass infolge der von ihm selbst erlassenen Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung im etatlosen Zustand oder über die zeitweilige Sperrung von Haushaltsmitteln am Ende des Etatjahres Haushaltsüberschüsse entstehen, die nicht mehr ausgegeben werden und dem Staat verbleiben. Abgesehen davon, dass es nicht Sache des Bundesministers der Finanzen wäre, eine eigenständige Erübrigungspolitik durch restriktiven Vollzug des vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltsplans zu treiben und sich dadurch Spielraum für eine selbständige Ausgabenpolitik zu verschaffen, liegt die **Entscheidungsbefugnis** über die durch Mehreinnahmen oder

36

⁹⁸ Vgl. *Heun*, in: Dreier (Hg.), Art. 112 Rdnr. 6; *Leibinger/Jordan*, DÖV 1989, 16 (ebd.); *Rehm*, S. 184 ff.; siehe auch die Nachw. in Fußn. 95.

⁹⁹ Entspricht § 8 Abs. 2 HGrG.

¹⁰⁰ Zum Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit *Gröpl*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 127.

¹⁰¹ Entsprechend §§ 5, 12 Abs. 2 und § 22 HGrG.

¹⁰² Entsprechend § 15 Abs. 1 Satz 1 Fall 1 HGrG.