

II. Erläuterungen

A. Allgemeines

1. Gegenstand der Regelung

a) Zweck – Hintergrund

Der übergeordnete Zweck von Art. 113 besteht darin, **fachgesetzlich veranlasste Haushaltsdefizite zu vermeiden** und dadurch die **Ausgeglichenheit des Bundeshaushalts** zu gewährleisten. Insoweit knüpft die Vorschrift an das Planausgleichsgebot des Art. 110 Abs. 1 Satz 2 an²⁵, wonach sowohl die Bundesregierung und -verwaltung bei der Haushaltsaufstellung wie auch Bundestag und Bundesrat bei der Feststellung des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 2 und 3) darauf zu achten haben, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgabeermächtigungen (Plansoll-Ausgaben) die Gesamtheit der prognostizierten Einnahmen (Plansoll-Einnahmen) nicht übersteigt. Dieses verfassungsrechtliche Ausgleichsgebot gilt entgegen dem Wortlaut von Art. 110 Abs. 1 Satz 2 darüber hinaus auch für den Haushaltsvollzug: Somit ist auch die Bundesverwaltung bei der Ausführung des Haushaltsplans gehalten, den vorgegebenen Ausgleich im Verhältnis der Summe der (geleisteten) Ist-Ausgaben zur Gesamtheit der (tatsächlich vereinnahmten) Ist-Einnahmen anzustreben²⁶. 11

Diese allgemeine Forderung an eine solide Haushaltswirtschaft wird von Art. 113 auf das Verhältnis zwischen Haushaltsplan und Haushaltsgesetz einerseits und Fachgesetz andererseits konzentriert. Das **dahinter stehende Regelungskonzept** hebt sich von dem der Artikel 110 bis 112 ab: Während Art. 110 die Solidität der Haushaltswirtschaft im Rahmen von administrativer Auf- und gesetzlicher Feststellung des Haushaltsplans erreichen will, Art. 111 eine vernünftige Haushaltsführung in etatlosen Zeiten zu sichern versucht und Art. 112 die Finanzwirtschaft gegenüber unvorhergesehenen Entwicklungen im Haushaltsvollzug flexibilisieren will, nimmt Art. 113 das ausgabeerhöhende oder einnahmемindernde Fachge- 12

²⁵ Vgl. auch § 2 Satz 1 HGrG und entsprechend § 2 Satz 1 BHO sowie die Haushaltsordnungen der Länder.

²⁶ Näher *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnr. 119.

Art. 113

setz in den Blick²⁷. Der „**Ausgabefreudigkeit**“ der Parlamente²⁸ soll mit dem Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bei finanzwirksamen Gesetzen ein Riegel vorgeschoben werden, um die Planungsvorgaben des Haushaltsgesetzes nicht im Nachhinein und unbesehen durch neue Leistungsgesetze oder Steuersenkungen zu konterkarieren.

b) Stellung der Bundesregierung zur Legislative

- 13 Zur Abwehr „haushaltsüberschießender“ Fachgesetze wählt Art. 113 eine auf den ersten Blick nicht ohne weiteres nachzuvollziehende Besonderheit: Der Exekutive wird qua Zustimmungsvorbehalt die Möglichkeit an die Hand gegeben, formell und materiell verfassungsmäßig zustande gekommene Gesetze zu verhindern, sofern diese ausgabeerhöhend oder einnahmемindernd wirken. Art. 113 bringt damit von seiner Idee her einen nicht zu unterschätzenden **Eingriff** wenn nicht **in die Souveränität des Parlaments**, so doch in dessen **unmittelbar demokratisch legitimierte Legislativfunktion** mit sich. Allerdings wiegt dieser demokratiethoretische Bruch nur vordergründig schwer: Die Bundesregierung kann ihre Zustimmung zu finanzwirksamen Fachgesetzen nach Art. 113 nur dann verweigern, wenn diese entweder die veranschlagten Ausgaben erhöhen oder die prognostizierten Einnahmen vermindern. Bezugspunkt ist damit jeweils der Haushaltsplan, den das Parlament gem. Art. 110 Abs. 2 seinerseits durch das Haushaltsgesetz festgestellt hat. Unter diesem Aspekt übt die Bundesregierung mit ihrem Zustimmungsvorbehalt eine Wächterfunktion in fremdem Interesse, nämlich im Interesse des Parlamentes aus. Die Legislative wird an ihrem eigenen vorausgegangenen Tun, d.h. an ihrem im Haushaltsgesetz konkretisierten und nach außen abstrakt-generell kundgetanen Willen festgehalten; ihre einmal gewählten haushaltspolitischen Maßstäbe soll sie nicht später durch gegenläufige Fachgesetze – vergleichsweise unbemerkt – verzerren können. Vor diesem Hintergrund erscheint der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung in Art. 113 weniger demokratiefremd als vielmehr **demokratiekonsequent und folgerichtig**.

27 Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Bd. 3, Art. 113 Rdnr. 1, sieht das Verhältnis der Artt. 110 bis 112 zu Art. 113 kontrastreicher: Die Artt. 110 bis 112 sollen das parlamentarische Budgetrecht sichern, während es durch Art. 113 beschränkt werde.

28 Siehe hierzu unten sub Rdnr. 22.

c) Kollision zwischen Fach- und Haushaltsgesetz (Haushaltsplan)

Der durch Art. 113 vorausgesetzte **Widerstreit zwischen Haushaltsgesetz und Fachgesetz** weckt das Interesse, deren **normenhierarchisches Verhältnis** zu klären. Die sich dahinter verbergende Rechtskollision ist im modernen Rechtsstaat alltäglich und doch kaum beachtet. Der „klassische“ Illustrationsfall geht dahin, dass im haushaltsgesetzlich festgestellten Haushaltsplan für einen auf fachgesetzlicher Grundlage bestehenden Leistungsanspruch des Bürgers (z.B. für einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld oder für einen beamtenrechtlichen Besoldungs- oder Versorgungsanspruch) zu wenig Geldmittel veranschlagt sind. Allenthalben unumstritten ist das Ergebnis: Die fachgesetzlichen Verpflichtungen müssen vom Rechtsstaat erfüllt werden; die unzureichenden Titelsätze des Haushaltsplans vermögen jene nicht zu begrenzen. Dogmatisch unbefriedigend erscheint jedoch die landläufig vorgebrachte Begründung. Die wohl **h. M.** hält dafür, dass die haushaltsrechtlichen Verpflichtungen und insbes. der Veranschlagungsrahmen des Haushaltsplans per se aufgrund eines **normativen Rangverhältnisses** zurückträten²⁹. Das Haushaltsgesetz und der damit festgestellte Haushaltsplan seien anderen Parlamentsgesetzen – nämlich den Fachgesetzen – in Rang und Wirkung nicht ebenbürtig, sondern **„subordiniert“**³⁰. Unter verfassungssystematischen Gesichtspunkten ist diese Argumentation **schwer haltbar**, weil eine solche gesetzestheoretische Abstufung nirgends erkennbar ist³¹. Vielmehr besitzen Fachgesetz und Haushaltsgesetz – jedenfalls im Ausgangspunkt – ein **identisches Legitimationsniveau** und deshalb auch **dieselbe Geltungskraft**.

14

Für die Lösung dieses Gesetzeskonflikts muss daher ein anderer Ansatz gesucht werden. Er findet sich in **§ 3 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)**³²: Als Kollisionsregel für das Verhältnis zwischen Staat und Bürger stellt diese Vorschrift klar, dass durch den Haushaltsplan Ansprü-

15

29 *Mußnug*, S. 309 ff., 341 ff. („Grundsatz der Subordination des Haushaltsplans unter das Recht“); ihm folgend v. *Mutius*, VVDStRL 42, 147 (167); *Stern*, Staatsrecht II, § 49 III 4 c (= S. 1209).

30 Siehe dazu die Nachw. in Fußn. 29.

31 Vgl. *Heun*, Staatshaushalt, S. 165 ff.; *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 81 f.

32 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S. 1284) mit spät. Änd., in diesem Kommentar abgedr. als Anhang zu Art. 110. § 3 Abs. 2 BHO entspricht § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz – 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 Haushaltsgrundsätze-gesetz vgl. *Gröpl*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 78 ff.

che oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden. Damit schneidet der Haushalts(grundsatz)gesetzgeber dem Haushaltsplan mögliche Kollisionswirkungen von vornherein ab³³. Dies verschafft dem **Fachgesetz einen durchgehenden Vorrang** – allerdings nur **zugunsten wie zulasten des Bürgers**. Die mittelbewirtschaftende (Bundes-)Verwaltung sieht sich hingegen vor allem wegen § 34 Abs. 2 und 3 sowie § 45 Abs. 1 BHO³⁴ nach wie vor an Haushaltsplan und Haushaltsgesetz ebenso gebunden wie an das Fachgesetz (Art. 20 Abs. 3 Halbsatz 2). Eine Kollision kann gleichwohl vermieden werden³⁵: Sind im Haushaltsplan zu wenig oder gar keine Geldmittel für eine bestimmte, fachgesetzlich zwingend zu erfüllende Aufgabe veranschlagt, ist die Verwaltung zwar haushaltsrechtlich außerstande, mehr Mittel aus dem erschöpften Titelansatz zu verausgaben. Die fachgesetzlichen Leistungspflichten vermögen indes ihrerseits in aller Regel ein „**unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis**“ i. S. von Art. 112 Satz 2 zu begründen. In dieser Situation entsteht kraft Verfassung (Art. 112) und kraft gesetzlicher Wiederholung (§ 37 BHO)³⁶ für den Bundesminister der Finanzen das Recht, sog. **über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben** (genauer: Ausgabeermächtigungen) zu bewilligen (sog. **Notbewilligungsrecht**)³⁷. Diese spezifische Bewirtschaftungsbefugnis³⁸ ist von den Veranschlagungen des Haushaltsplans dogmatisch wie faktisch zu trennen; sie dient als – freilich eng begrenzter³⁹ – Vorbehalt gegenüber nicht vorhandenen oder erschöpften Haushaltsansätzen. Nach der Bewilligung von über- oder außerplanmäßigen

33 So im Ergebnis auch *Stern*, Staatsrecht II, § 49 III 4 c δ (= S. 1209), der dies jedoch mit der Subordinationsregel begründet.

34 Siehe entsprechend § 19 Abs. 2, § 27 Abs. 1 HGrG.

35 Im Ergebnis ebenso, wenn auch mit anderer Begründung: *Heun*, Staatshaushalt, S. 169 ff.

36 § 37 BHO findet im Haushaltsgrundsatzgesetz keine Entsprechung, sehr wohl aber in den Haushaltsordnungen der Länder. Dass der Haushaltsgrundsätze-Gesetzgeber jedoch von der Existenz und Berechtigung von außer- und überplanmäßigen Ausgaben ausgegangen ist, beweist § 38 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe i HGrG. – Verfassungsrechtlich ist das Notbewilligungsrecht des Finanzministers nicht in allen Ländern statuiert, vgl. *Gröpl*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), 2003, Art. 112 Rdnrn. 108 ff. – Die gleichen Grundsätze gelten wegen § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO auch für Verpflichtungsermächtigungen.

37 Zu über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen siehe § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO (entsprechend § 22 Abs. 1 Satz 2 HGrG). Näher dazu *Gröpl*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hg.), 2003, Art. 112 Rdnrn. 68 ff. (Rdnr. 72).

38 Zur Definition der Bewirtschaftungsbefugnis siehe unten sub Fußn. 47.

39 Zur strengen Subsidiarität dieses Notbewilligungsrechts gegenüber dem parlamentarischen Budgetrecht siehe *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 (37).

Ausgaben kann es auch aus dem Blickfeld der Verwaltung zu keiner Kollision zwischen Haushalts- und Fachrecht kommen. Eine Durchbrechung des Haushaltsrechts geht damit nicht einher; vielmehr passt es sich mittels der flexiblen Instrumente der über- und außerplanmäßigen Ausgaben den fachgesetzlichen Leistungsnormen an; es folgt ihnen im Sinne einer haushaltswirtschaftlichen Akzessorietät.

Aus diesem Verhältnis von Fachgesetz zu Haushaltsgesetz folgt für die beiden Staatsgewalten Exekutive und Legislative folgendes: **16**

a) **Regierung und Verwaltung** sind bei jeder von ihnen veranlassten finanzwirksamen Staatstätigkeit gem. Art. 20 Abs. 3 Halbsatz 2 an Recht und Gesetz gebunden: Soweit der **Vorbehalt des Gesetzes** reicht, dürfen sie finanzrelevante Handlungen nur entfalten, wenn sie dazu durch eine besondere, fachgesetzliche Rechtsgrundlage eigens ermächtigt sind⁴⁰. Im Übrigen, d.h. insbes. außerhalb des Vorbehalts des Gesetzes, unterliegt die Exekutive dem **Vorrang des Gesetzes**, der nach h. M. ein Anwendungsgebot und ein Abweichungsverbot mit sich bringt⁴¹. Außerdem – und hier beginnt die Relevanz des Haushalts(verfassungs)rechts – sind Regierung und Verwaltung an den gesetzlich festgestellten Haushaltsplan gebunden (§ 3 Abs. 1 BHO⁴²). Mit anderen Worten: Auch dort, wo die Verwaltung **nicht gesetzessakzessorisch** tätig wird, dürfen ihre Handlungen nur insoweit Ausgaben verursachen, wie dies **vom Haushaltsplan dem Grunde und der Höhe nach festgelegt und vorgegeben** ist.

b) Demgegenüber erscheint der **Wirkungskreis der Legislative** weiter. **17** Nach Art. 20 Abs. 3 Halbsatz 1 ist sie (nur) an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Im Übrigen steht es ihr frei, durch das Gesetz als ihr klassisches Steuerungsinstrument politisch und zugleich rechtlich lenkend auf Staat und Gesellschaft einzuwirken. Dies bringt es nach allgemeiner gesetzlicher Kollisionslehre mit sich, dass das Parlament im Prinzip an seine eigenen Gesetze nicht gebunden ist und ein früheres durch ein späteres Gesetz ausdrücklich oder konkludent ersetzen kann (*lex posterior derogat legi priori*). Daraus den Schluss zu ziehen, dass das Parlament durch ein finanzwirksames Gesetz die Vorgaben

40 Zum Vorbehalt des Gesetzes siehe nur *BVerfG*, Urt. v. 14. 7. 1998, 1 BvR 1640/97, BVerfGE 98, 218 (251 ff.) – Rechtschreibreform; *Ossenbühl*, in: Inensee/Kirchhof (Hg.), *HStR* III, § 62 Rdnrn. 7 ff. Zum Erfordernis einer gesetzlichen Rechtsgrundlage bei Subventionen siehe *BVerwG*, Urt. v. 27. 3. 1992, 7 C 21.90, BVerwGE 90, 112 (126) – Osho.

41 Zum Vorrang des Gesetzes *Ossenbühl*, o. Fußn. 40, Rdnrn. 1 ff.

42 Entsprechend § 3 Abs. 1 HGrG.

des von ihm zuvor verabschiedeten Haushaltsgesetzes beliebig abbedingen könnte, wäre jedoch voreilig. Denn auch für diesen Fall gilt Art. 110 Abs. 1, wonach *alle* (staatlichen) Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen sind. Sollte sich an den veranschlagten Einnahmeposten und Ausgabeermächtigungen im Laufe des Haushaltsjahres Änderungsbedarf ergeben, sollte die Legislative also insbes. durch ein neues Leistungsgesetz zusätzliche Ausgaben begründen wollen, ist sie grundsätzlich gehalten, diese Ausgaben nachträglich als Verwaltungsermächtigungen in den Haushaltsplan einzustellen; haushaltsverfahrensrechtlich geschieht dies in Form einer **Nachtragshaushaltsvorlage**, die von der Bundesregierung bei Bundestag und Bundesrat einzubringen (vgl. Art. 110 Abs. 3 Halbsatz 1) und dort zu als **Nachtragshaushaltsgesetz**⁴³ zu verabschieden ist (vgl. § 33 BHO⁴⁴). Nur soweit dies nicht möglich ist, darf der Bundesminister der Finanzen die Haushaltswirtschaft durch Bewilligung einer **über- oder außerplanmäßigen Ausgabe** gem. Art. 112 an die neue Situation anpassen⁴⁵. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund wird deutlich, dass die Legislative sich bei finanzwirksamen Gesetzen **nicht ohne weiteres nach der Lex-posterior-Regel** über das geltende Haushaltsgesetz hinwegzusetzen vermag.

d) Erforderlichkeit von Art. 113

- 18 Bedurfte es vor dem soeben geschilderten Hintergrund überhaupt der Regelung des Art. 113? Wenn das Parlament bereits gem. Artt. 110 und 112 gehalten ist, ausgabewirksame Fachgesetze durch eine Nachtragshaushaltsgesetzgebung zu flankieren, liefe der Zustimmungsvorbehalt des Art. 113 bereits verfassungstheoretisch leer. Die **Existenzberechtigung** für Art. 113 kann daher nur auf zwei anderen Pfaden hergeleitet werden:
- Bei der Begründung neuer und der Erhöhung bereits veranschlagter Ausgaben kann der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung die **Funktion einer Art zweiten Sicherungsnetzes** erfüllen: Soweit sich die Legislative ihrer Pflicht zur Anpassung des Haushaltsplans unter Bereitstellung der erforderlichen Deckung in Form einer Nachtragshaushaltsgesetzgebung entzieht, dient die Zustimmungsverweigerung

43 Siehe dazu *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2001, Art. 110 Rdnrn. 130, 159, 163, 183.

44 Ohne Entsprechung im Haushaltsgrundsätzegesetz.

45 Zum Verhältnis von Nachtragshaushaltsgesetz und Art. 112 siehe *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2003, Art. 112 Rdnrn. 8, 37, 60, 106 sowie *BVerfG*, Urt. v. 25. 5. 1977, 2 BvE 1/74, BVerfGE 45, 1 ff.

der Bundesregierung nach Maßgabe von Art. 113 der **effektiven Durchsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Haushaltsausgleichs** (Art. 110 Abs. 1 Satz 2).

- Größere Bedeutung kann Art. 113 bei Fachgesetzen erlangen, die Einnahmемinderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen (Art. 113 Abs. 1 Satz 2). Denn Einnahmемinderungen ziehen das Haushaltsgleichgewicht zwar in gleicher Weise in Mitleidenschaft wie Ausgabemehrungen, bedürfen aber nach dem Grundsatz der haushaltsplanexternen Begründung von Einnahmepflichten keiner besonderen Einstellung in den Haushaltsplan, um von der Verwaltung vollzogen werden zu können⁴⁶. **Einnahmемinderungen** wirken bereits mit dem In-Kraft-Treten der Änderung des betreffenden Fachgesetzes (zumeist Steuergesetzes); eine gesonderte „Einnahmемächtigung“ bzw. deren Änderung im Haushaltsplan ist dazu nicht erforderlich. Die Einnahmемansätze im Haushaltsplan haben reinen Prognosecharakter und stellen darüber hinaus – im Gegensatz zu Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen – keine Bewirtschaftungsbefugnisse⁴⁷ dar. Gleichwohl ist der Eintritt dieser Einnahmепрогноsen (insbes. Steuerschätzungen) eine **essentielle Bedingung für eine solide (ausgeglichene) Haushaltswirtschaft**. Im Hinblick darauf kann der Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung die Legislative daran erinnern, zugleich mit der gesetzlich veranlassten Einnahmемinderung auch Ausgabeverpflichtungen in gleicher Höhe zu reduzieren.

e) Bundesstaatlicher Geltungsbereich

Art. 113 gilt – wie auch die Artt. 110 bis 112, 114 und 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 i. V. 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 gem. Art. 109 Abs. 2 bis 4 ist es dem Bund verwehrt, in die Haushaltshoheit der Länder einzugreifen⁴⁸.

⁴⁶ Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, S. 62 f., 298.

⁴⁷ Eine Bewirtschaftungsbefugnis ist eine verwaltungsinterne Ermächtigung, die i. d. R. durch einen Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungstitel im Haushaltsplan erteilt wird und zur Vornahme einer entsprechenden Bewirtschaftungsmaßnahme (Leistung einer Ausgabe; Eingehung einer Verpflichtung) berechtigt.

⁴⁸ Zum Begriff der Haushaltshoheit und zum Grundsatz der haushaltswirtschaftlichen Trennung siehe Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, S. 31 f.

f) Einordnung in das System des Grundgesetzes

- 21 Bei all seiner theoretischen Berechtigung erscheint der Zustimmungsvorbehalt des Art. 113 im verfassungsrechtlichen Konzept des Grundgesetzes systemfremd, gleichsam als **Fremdkörper im parlamentarischen Regierungskonzept**; *Werner Heun* spricht deshalb gar von einer „**einzigartige[n] Fehlkonzeption**“⁴⁹. Ist diese harsche Kritik an Art. 113 berechtigt? Konnte der Parlamentarische Rat – jedenfalls in seiner beschlussfassenden Mehrheit – insoweit derart irren? Die Beantwortung dieser Frage verlangt eine Differenzierung zwischen **zweierlei historischen Entwicklungslinien**, nämlich
- einerseits der Verschiebung des Verausgabungsinteresses von der ehemals monarchisch geprägten Exekutive hin zu den massendemokratisch legitimierten Parlamenten moderner Provenienz und
 - andererseits der Ablösung der Gewaltentrennung konstitutionellen Typs durch die vielfach ausdifferenzierte Gewaltenverschränkung des parlamentarischen Regierungssystems.
- aa) Verschiebung des Verausgabungsinteresses – vom Ständeparlament zum Interessengruppen-Parlament
- 22 Der erste dieser beiden Paradigmenwechsel⁵⁰ ist durch eine Entwicklung auf parlamentsinterner Ebene beschrieben, die eine der Hauptursachen für die fast ausnahmslos angespannte Haushaltslage der vergangenen Jahrzehnte darstellt: Euphemistisch lässt sie sich mit dem **Schwinden der haushaltspolitischen Verantwortung der Legislative** umschreiben. Ein wichtiges Anliegen der (Honoratioren-)Parlamente des 19. Jahrhunderts bestand – ähnlich wie zuvor bei den Ständevertretungen im frühneuzeitlichen Territorialstaat – darin, die „Ausgabewut“ der monarchischen Regierung zu begrenzen. Ursprünglich hatte der Fürst aus seinem Patrimonialvermögen für alle Ausgaben des Staates aufzukommen. Auf Einkommen und Vermögen seiner Untertanen durfte er nur bei „Insuffizienz“ und nur mit Zustimmung der Stände zugreifen, die ihrerseits ein strenges Prüfungsrecht bzgl. der Notwendigkeit der geltend gemachten Ausgabebe-

49 *Heun*, in: Dreier (Hg.), Bd. III, Art. 113 Rdnr. 4; *ders.*, Staatshaushalt, S. 183 ff.

50 Unter Paradigmenwechsel werden grundlegende Umwälzungen verstanden, die nicht zur Verwerfung einzelner Anschauungen oder Verhaltensweisen, sondern zu einer Veränderung des gesamten Systems führen, vgl. *Th. S. Kuhn*, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2. Aufl., Chicago 1970, S. 181 ff.; ihm folgend *H. Eidenmüller*, *Rechtswissenschaft als Realwissenschaft*, JZ 1999, 53 (ebd.).

gehen ausüben⁵¹. Ganz anders im Parlamentarismus des Leistungsstaats: Politische Fortüne glaubt nur zu haben, wer ausgewählten nahestehenden Lobbygruppen möglichst großzügige finanzielle Leistungen verspricht und gewährt⁵². Unter den allgegenwärtigen Schlagwörtern von (sozialer) Gerechtigkeit und Gleichheit gefällt sich der Abgeordnete des späteren 20. Jahrhunderts als Anwalt scheinbar benachteiligter – „diskriminierter“ – Partikularinteressen. Dabei droht der Blick für das Ganze, d.h. für den Ausgleich des Gesamthaushalts, verloren zu gehen⁵³. So versucht man, finanzielle Sonderwünsche entweder zu Lasten anderer Gruppen durchzusetzen oder – losgelöst von der Einnahmedeckung nach dem Motto „Gibst du mir, geb’ ich dir“ – zu kumulieren und im Haushaltsplan zu platzieren. Die **Parlamente sind zu überaus „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen** geworden⁵⁴; die hinter ihnen stehenden (Volks-)Parteien glauben, so bemerkt *Hans Herbert v. Arnim* richtig, sich aus einem Immer-Mehr an sozialen Leistungen legitimieren zu können, wenn an sich eine Eindämmung notwendig wäre⁵⁵.

Finanzwissenschaftlich wird das Phänomen parlamentarischer Ausgabebegehrlichkeiten durch die **Theorie der öffentlichen Güter** und den **Public-Choice-Ansatz**⁵⁶ eingefangen. Ausgangspunkt ist dabei die Unterscheidung zwischen rein öffentlichen Gütern und meritorischen Gütern. Bei ersteren kann der Einzelne nicht vom Konsum ausgeschlossen werden; zusätzliche Nutznießer verursachen i. d. R. aber auch keine Mehrkosten. Beispiele sind die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit, aber auch die Straßenbeleuchtung. Meritorische Güter sind demgegen-

23

51 *Heun*, Staatshaushalt, S. 33 ff., *Friauf*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR IV, § 90 Rdnrn. 7 ff. m. w. Nw.; vgl. auch *Vogel/Waldhoff*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 1997, Vorbem. z. Artt. 104a–115 Rdnrn. 104 ff.; konziser Überblick bei *G. Benne-*
mann, „Zauberformel Budgetierung“, KStZ 1997, 81 (82 f.).

52 *Fischer-Menshausen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Vorbem. z. Art. 110–115 (3. Aufl.) Rdnr. 3 („Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments“).

53 Anschaulich *H. H. v. Arnim*, Demokratie vor neuen Herausforderungen, ZRP 1995, 340 (343); *ders.*, Die Verfassung hinter der Verfassung, ZRP 1999, 326 (327 f.) m. w. Nw.

54 Diese „klassische“ Formulierung findet sich bei *U. Scheuner*, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, in: Th. Ritterspach/W. Geiger (Hg.), Festschrift für G. Müller, Tübingen 1970, S. 379 (399).

55 v. *Arnim* (o. Fußn. 53), ZRP 1995, 340 (343).

56 Zur Theorie der öffentlichen Güter siehe nur *D. Budäus/S. Finger*, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, Verw 1999, 313 (334 f.). Grundlegend zu Public Choice *G. Tullock*, Public Choice, in: J. Eatwell/M. Milgate/P. Newman (Hg.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, London u.a. 1987, S. 1040 ff.

über zwar auch öffentliche Güter in dem Sinne, dass sie vom Staat angeboten werden. Allerdings stehen die Benutzer meritorischer Güter zueinander in Konkurrenz; auch kann der Einzelne sehr wohl vom Konsum ausgeschlossen werden (z.B. über Eintrittskarten zu Museen, Theatern usw.). Nicht entziehen kann er sich indessen der Mitfinanzierung, soweit diese (zumindest zum Teil) aus Steuermitteln erfolgt⁵⁷. Interessierte parlamentarische Kreise streben – unterstützt oder gar gedrängt von gesellschaftlichen Lobbygruppen – für ihre Klientel ein **hohes Maß an meritorischer Gruppenversorgung** an, welche zu Lasten anderer Gruppen durch Steuereinnahmen finanziert wird⁵⁸. Dieser Verteilungskampf hat zum Ergebnis, dass die einzelnen Bürger aus dem **staatlichen Angebot an meritorischen Gütern tatsächlich ganz unterschiedlichen Nutzen** ziehen, ohne dass dem die individuelle steuerliche Belastung entspreche. Es herrscht eine Ungleichheit zwischen Steuerbelastung und Inanspruchnahme meritorischer Güter; das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird nicht erfüllt⁵⁹.

- 24 Vor diesem Hintergrund erscheint die haushaltsverfassungsrechtliche Bremsfunktion, die ein **Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung** zu finanzwirksamen Gesetzen nach Maßgabe von Art. 113 gegenüber den Schattenseiten des modernen Parlamentarismus mit sich zu bringen vermag, als durchaus **notwendig und angemessen**. Insofern trifft es nicht zu, dass – wie behauptet wurde – in Art. 113 „ein überkommenes konstitutionelles Budgetverständnis als genuin exekutiver [sic, Anm. d. Verf.] Angelegenheit zum Ausdruck“ kommt⁶⁰.

57 Ausführlich dazu: *H. Hirsch*, Öffentliche Güter, in: K. Chmielewicz/P. Eichhorn (Hg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (HWÖ), Stuttgart 1989, Sp. 1077 ff., mit Verweis auf *R. A. Musgrave*, The Theory of Public Finance, New York 1959, dt. Übersetzung in der 2. Aufl., Tübingen 1969.

58 *Ch. B. Blankart*, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl., München 1994, S. 27, 55 ff., 66 ff.; *A. Volker*, Theorie der Kollektivgüter, München 1992, S. 79 ff., 87 ff., 121 ff. (126); ihnen folgend: *E. Buschor*, Zwanzig Jahre Haushaltsreform – Eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: H. Brede/E. Buschor (Hg.), Das neue Öffentliche Rechnungswesen, Baden-Baden 1993, S. 199 (202 f.).

59 So *J. Lang*, Die Besteuerung in Europa zwischen Harmonisierung und Differenzierung, in: F. Klein/H. P. Stihl/F. Wassermeyer (Hg.), Unternehmenssteuern, Festschrift für H. Flick zum 70. Geburtstag, Köln 1997, S. 873 (886) mit Verweis auf *M. Olsen*, The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Bd. 59, S. 479.

60 So aber *Heun*, in: Dreier (Hg.), Bd. III, Art. 113 Rdnr. 2, freilich zur ursprünglichen Fassung des Art. 113 im Grundgesetz vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1).

bb) Gewaltenverschränkung statt Frontstellung des Parlaments gegen die Regierung

Die Verschiebung des Verausgabungsinteresses von der monarchischen Exekutive hin zur parlamentarischen Legislative ist abzugrenzen von der Ablösung der hergebrachten (bzw. idealtypischen) Gewaltentrennung durch die **vom Grundgesetz etablierte Gewaltenverschränkung**. Namentlich die Zeiten des Konstitutionalismus waren für Deutschland im 19. Jahrhundert geprägt von einer haushaltspolitischen Frontstellung der Legislative zur Exekutive⁶¹. In anderen Staaten (insbes. in den USA) besteht ein insoweit vergleichbarer verfassungsrechtlicher Widerstreit noch heute⁶². Dieser Dualismus⁶³ wurde überall dort aufgeweicht, wo – wie in Deutschland jedenfalls seit 1949 – die Regierung von der Parlamentsmehrheit getragen wird und von ihr abhängig ist⁶⁴. Ein übriges tut der ausgeprägte Einfluss der politischen Parteien, der über die ursprünglich mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verfolgten Absichten hinauszugreifen droht⁶⁵. Diese politische wie verfassungsrechtliche Gewaltenverschränkung bringt es mit sich, dass **Regierung und Parlamentsmehrheit mit dem Haushaltsplan gleichgerichtete programmatische Interessen** verfolgen⁶⁶. Dadurch hat sich die haushaltswirtschaftliche Frontlinie in die Le-

25

61 Paradebeispiel ist der preußische Budgetkonflikt, vgl. *Gröpl*, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hg.), 2002, Art. 111 Rdnr. 11 m. w. Nw. Vertiefend zum Budgetrecht im Konstitutionalismus *Heun*, Staatshaushalt, S. 52 ff.

62 In den USA herrscht die Doktrin der „Separation of Powers“, wonach der Präsident nicht von einer Mehrheit im Kongress (Abgeordnetenhaus und Senat) getragen zu sein braucht, vgl. *W. B. Gwyn*, The Meaning of the Separation of Powers, 1965; *M. J. C. Vile*, Constitutionalism and the Separation of Powers, 1967, zit. bei *Heun*, Staatshaushalt, S. 86 (dort Fußn. 3); speziell *Heun*, Das Budgetrecht im Regierungssystem der USA, 1989. – Zur Verfassungsentwicklung bzgl. der Gewaltenteilung siehe etwa *Stern*, Staatsrecht II, § 36 I (S. 513 ff.) m. w. Nw.

63 Der hier beschriebene Dualismus zwischen Legislative und Exekutive darf nicht mit der namentlich von *C. F. W. Gerber* im 19. Jahrhundert entwickelten Lehre vom Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft verwechselt werden, hierzu: *Ch. Schönberger*, Das Parlament im Anstaltsstaat, Frankfurt a. M. 1997, besprochen von *U. Karpen*, DVBl 1999, 1601 f.

64 Vgl. nur Artt. 67, 68 (konstruktives Misstrauensvotum; Vertrauensfrage).

65 Zu den Gefährdungen der Gewaltenteilung durch parteipolitische Verknüpfungen siehe *Sachs*, in: ders. (Hg.), Art. 20 Rdnr. 92 m. w. Nw.

66 Differenzierend demgegenüber *H. Dreier*, Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerungsherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: *W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Abmann* (Hg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S. 59 (98 f.); *Heun*, Staatshaushalt, S. 341 f.: So soll es Beobachtungen geben, wonach gerade im Haushaltsausschuss eine fraktionsübergreifende Zusammenarbeit stattfindet, die sich gegen die Ministerialbürokratie richtet.

gislative hinein verschoben, und zwar zwischen die regierungsstützende Mehrheit und die Opposition. Im Regelfall wird **parlamentarische Finanzkontrolle** nicht durch die Legislative in ihrer Gesamtheit, sondern – wenn überhaupt – **durch die Opposition** ausgeübt⁶⁷, die infolge ihres Minderheitsstatus innerhalb einer Legislaturperiode haushaltswirtschaftlich indes wenig auszurichten vermag⁶⁸.

- 26 Dieses vom Grundgesetz etablierte parlamentarische Regierungssystem hat zur Folge, dass finanzwirksame Gesetzentwürfe in aller Regel zwischen der Bundesregierung und den sie tragenden Regierungsfractionen abgesprochen zu werden pflegen und dass die Regierungsfractionen während des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens durch partei- bzw. koalitionsinterne Kommunikation derart gesteuert werden, dass sich Differenzen zur Bundesregierung kaum je ergeben. Eine Regierung würde sich den „politischen Todesstoß“ versetzen, wollte sie ihre haushaltsverfassungsrechtliche Zustimmung zu einem Gesetz, das mit Hilfe der sie tragenden Regierungskoalition im Parlament beschlossen wurde, versagen. Die Folge wäre eine Regierungskrise, ggf. der Verlust des parlamentarischen Vertrauens (Art. 68) oder sogar ein konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67). Der **praktische Anwendungsbereich** von Art. 113 verengt sich damit auf die Konstellation, dass die Bundesregierung nicht von der Mehrheit des Parlamentes getragen wird und daher als sog. **Minderheitsregierung** fungiert. Hier verböte sich die Verweigerung der Zustimmung zu finanzwirksamen Gesetzen seitens der Bundesregierung aus parlamentspolitischen Gründen nicht. Abgesehen davon könnte Art. 113 seine Bedeutung in der – ebenfalls eher unwahrscheinlichen – Situation entfalten, dass ein finanzwirksames und vom Bundestag bereits beschlossenes Gesetz auf Drängen des (politisch anders zusammengesetzten) Bundesrates im **Vermittlungsausschuss** gem. Art. 77 Abs. 2 noch in entscheiden-

67 A. Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, München 1981, S. 88; Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Vorbem. z. Artt. 104a–115 (3. Aufl.) Rdnr. 3; Maunz, in: ders./Dürig (Hg.), 1981, Bd. 5, Art. 110 Rdnrn. 4 f. m. w. Nw.; Nebel, in: Piduch, BHR, 1998, Art. 110 GG Rdnr. 4; vgl. auch Heun, Staatshaushalt, S. 31 f.; H. P. Schneider, Entscheidungsdefizite der Parlamente, AöR 1980, S. 4 (18 f., 22 ff.).

68 Siehe nur *BerlVerfGH*, Beschl. v. 22. 11. 1993, *VerfGH* 18/93, LKV 1994, 406 ff., wonach eine Fraktion insbes. im Organstreitverfahren nicht befugt ist, eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts als eigenes Recht oder als fremdes Recht im Wege der Prozessstandschaft gegen das Gesamtparlament geltend zu machen. Ähnlich *StGH Bad.-Württ.*, Urt. v. 20. 11. 1996, GR 2/95, DÖV 1997, 203 ff. – Hinsichtlich der haushaltsrechtlichen Rechtsstellung eines einzelnen Abgeordneten vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 9. 2. 1995, 2 BvQ 6/95, BVerfGE 92, 130 (133 ff.).

den Punkten modifiziert und schließlich entgegen den haushaltswirtschaftlichen Vorstellungen der Bundesregierung nach Art. 78 zustande kommt. Insoweit ist dem Zustimmungsvorbehalt des Art. 113 eine Reservfunktion für außergewöhnliche Umstände beizumessen.

g) *Praktische Bedeutung der Vorschrift*

Nach dem soeben Gesagten verwundert es nicht, dass die Bedeutung von Art. 113 in der Praxis gegen Null tendiert⁶⁹. In ihrer seit 1969 bestehenden Fassung⁷⁰ gelangte sie – soweit ersichtlich – noch überhaupt nicht zur Anwendung, in ihrer Fassung bis 1969⁷¹ **ein einziges Mal**, nämlich in Form der Verweigerung der Zustimmung durch die Bundesregierung zu dem Zweiten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Viehzählungen aus dem Jahre 1953⁷².

27

2. Vorgeschichte

Die Regelung des Art. 113 wird nicht selten als verfassungsrechtliches Novum bezeichnet⁷³. Dies ist insofern richtig, als weder die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 noch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 bei finanzwirksamen Gesetzen einen entsprechenden Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Reichsregierung kannten⁷⁴. Es wäre jedoch verfehlt, deshalb die Originalität der Vorschrift dem Herrenchiemseer Verfassungskonvent oder dem Parlamentarischen Rat zuzuschreiben⁷⁵. Denn wie nachgewiesen wurde⁷⁶, fanden und finden sich sowohl **im Ausland als auch im Inland verfassungsrechtliche Vorschriften gleichen oder ähnlichen Gehalts**, die darauf abzielen, eine zu ausgabefreudige Parlamentsgesetzgebung im Interesse der Staatsfinanzen zu zügeln⁷⁷.

28

69 Übereinstimmende Meinung, vgl. nur *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hg.), Art. 113 (5. Aufl.) Rdnr. 1; *Heun*, in: Dreier (Hg.), Bd. III, Art. 113 Rdnr. 4; *Jarass*, in: ders./Pieroth, Art. 113 Rdnr. 1; *Kisker*, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR IV, § 89 Rdnr. 49.

70 Siehe oben sub Rdnrn. 9 f.

71 Siehe oben sub Rdnr. 8.

72 Vgl. BT-Drucks. I/3971 vom 17. 12. 1952; BT-Drucks. I/4175 vom 13. 3. 1953; BT-Drucks. II/857 vom 12. 10. 1954.

73 *Füßlein*, JöR 1 n. F. [1951], S. 815 f.; *Höpker-Aschoff*, AöR 1949, 306 (309); *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Art. 113 Rdnr. 2; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Bd. 3, Art. 113 Rdnr. 5.

74 Siehe oben sub Rdnr. 1.

75 Vgl. insbes. oben sub Rdnr. 5.

76 *Friedr. Klein*, StuW 1950, Sp. 761 (767 ff.).

77 Siehe dazu bereits näher sub Rdnrn. 3 und 4 sowie unten sub Rdnrn. 121 ff.

- 29 Dessen ungeachtet hat als unmittelbares Vorbild für Art. 113 nahezu dreihundert Jahre altes **englisches Parlamentsrecht** zu gelten. Eine sog. Standing Order des englischen Parlaments, die aus dem Jahre 1713 stammt, besagt:

Recommendation from crown when required on application relating to public money: This house will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended from the crown⁷⁸.

Der Verfechter von Art. 113, der Berichterstatter im Finanzausschuss des Parlamentarischen Rates, *Hermann Höpker-Aschoff*, hatte nämlich mit Blick auf diese englische Geschäftsordnungsvorschrift bereits in seinem Referat auf dem **35. Deutschen Juristentag in Salzburg 1928**⁷⁹ von der „bewunderungswürdigen Weisheit des Engländers“ gesprochen, die sich darin zeige, „dass zwar die Souveränität des englischen Unterhauses in der Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben nicht angetastet wird, und sich gleichwohl das Unterhaus durch seine Geschäftsordnung die Beschränkung auferlegt, dass eine Ausgabeerhöhung nur dann zur Beratung gestellt werden darf, wenn sie die Billigung der Krone findet“. Mit anderen Worten wird im englischen Parlament keine finanzwirksame Gesetzesvorlage zugelassen, die nicht vorher die Zustimmung der britischen Regierung gefunden hat. Mit Art. 113 ist diese Vorschrift allerdings nur sehr bedingt vergleichbar: Durch die Standing Order zügelt sich das Parlament selbst⁸⁰, während Art. 113 diese Aufgabe der Bundesregierung überant-

78 Diese Standing Order Nr. 89, deren Nummerierung gewechselt hat (z. T. wird sie auch als Standing Order Nr. 78 zitiert), soll nach *Heun*, in: Dreier (Hg.), Bd. III, Art. 113 Rdnr. 1 Fußn. 1, ihrerseits auf eine Resolution von 1706 zurückgehen. Vgl. dazu auch *T. Erskine May*, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 19. Aufl., London 1976, S. 706 ff.; *Kammler/Wallenhorst/Wiesner*, in: Hermens (Hg.), S. 46 (48 ff.).

79 Verhandlungsgegenstand der Beratungen des 35. Deutschen Juristentages in Salzburg von 1928 war die Frage „Empfiehlt es sich im Interesse einer gesunden Finanzwirtschaft, die bestehenden Grundsätze über die Bewilligung von Einnahmen und Ausgaben für die Haushalte des Reiches und der Länder zu ändern?“ (Verhandlungen des 35. Deutschen Juristentages, Bd. I, Berlin u.a. 1928, S. 435 ff., insbes. Gutachten von *Herbert Dorn* und Bericht von *Hermann Höpker-Aschoff*). In diesem Rahmen wurde insbes. die Frage erörtert, wie die Neigung der Parlamente, die Ausgaben zu erhöhen, gehemmt werden könne. Näher dazu *Friedr. Klein*, *StuW* 1950, Sp. 761 (768 f., dort insbes. Fußn. 39 und 40).

80 Im deutschen Parlamentsrecht findet sich hierzu § 96 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GeschO BT – Nachw. in Fußn. 105), der in Abs. 3 Satz 1 bei Finanzvorlagen aus der Mitte des Bundestages verlangt, dass deren finanzielle

worten will. Dementsprechend besitzen die Standing Orders nicht den Charakter förmlichen Verfassungsrechts – wovon im englischen Recht ohnehin nicht gesprochen werden kann –, sondern sind allenfalls dem Verfassungsbrauch zuzurechnen. Freilich können sie als Bestandteil des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts – anders als Verfassungsrecht – jederzeit durch bloßen Mehrheitsbeschluss des Parlaments abgeändert werden⁸¹.

Ganz in diesem Sinne wurde – als Reaktion auf die Ergebnisse des Salzburger Juristentages – im Jahre 1931 § 48a in die **Geschäftsordnung für den Reichstag (GeschO RT)**⁸² eingefügt, der zwar keine Zustimmungspflicht zugunsten der Reichsregierung, aber immerhin doch die Pflicht zu einem von der Reichsregierung zu billigenden Deckungsvorschlag enthielt⁸³:

30

(1) Finanzvorlagen werden vom Präsidenten des Reichstags unmittelbar dem zuständigen Ausschuss und dem Haushaltsausschuss oder nur dem Haushaltsausschuss überwiesen, wenn nicht die Reichsregierung einer abweichenden Behandlung zustimmt.

(2) ¹Finanzvorlagen sind alle Vorlagen der Reichsregierung und alle Anträge von Mitgliedern des Reichstags, die in der Hauptsache bestimmt oder in erheblichem Umfang geeignet sind, für die Gegenwart oder die Zukunft auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken, also namentlich solche, die den Haushalt, Einnahmen oder Ausgaben, das Vermögen, die Schulden oder Bürgschaften, die Steuern, Abgaben oder Gebühren, sonstigen Aufwand für öffentliche Zwecke sowie die Haushaltsrechnungen und Berichte des Rechnungshofs über alle diese Gegenstände betreffen. ²In Zweifelsfällen entscheidet der Präsident des Reichstages nach Anhörung des Ältestenrats endgültig, ob es sich um eine Finanzvorlage handelt.

(3) ¹Ein Antrag von Mitgliedern des Reichstages, der eine Finanzvorlage darstellt und eine Ausgabeerhöhung oder eine Einnahmesenkung

Auswirkungen dargelegt werden. Nach Absatz 3 Satz 2 dieser Vorschrift gibt der Präsident des Bundestages der Bundesregierung Gelegenheit, zu den finanziellen Auswirkungen Stellung zu nehmen. Des Weiteren prüft der Haushaltsausschuss des Bundestages die Vereinbarkeit von Finanzvorlagen mit dem laufenden Haushalt sowie mit künftigen Haushalten und legt ggf. Deckungsvorschläge vor (§ 96 Abs. 4 GeschO BT).

81 Kammler/Wallenhorst/Wiesner, in: Hermens (Hg.), S. 46 (51 f.); Heun, Staatshaushalt, S. 188 f.

82 Geschäftsordnung für den Reichstag (GeschO RT) i.d.F. vom 31. 3. 1931 (RGBl. II S. 221).

83 Vgl. hierzu Friedr. Klein, StuW 1950, Sp. 761 (771 f.); Höpker-Aschoff, AöR 1949, 306 (309).

zum Gegenstande hat, wird nur zusammen mit den dazugehörigen Titeln des Haushaltsplans und nur dann beraten, wenn er mit einem Ausgleichsantrag zu ihrer Deckung verbunden ist.² Als Deckung im Sinne dieser Bestimmung gilt eine anderweitige Schätzung von Einnahmen oder Ausgaben nur dann, wenn die Reichsregierung sie als richtig anerkannt hat.³ Antrag und Ausgleichsantrag bilden für Beratung und Abstimmung einen einheitlichen, nicht teilbaren Antrag.

- 31 Im Übrigen erscheint es nicht ausgeschlossen, dass die o. g. Standing Order des englischen Parlaments bereits rund 100 Jahre zuvor einen nachhaltigen Eindruck auf das deutsche öffentliche Recht ausgeübt hat. Denn es bereits die **Paulskirchenverfassung** von 1849⁸⁴ bestimmte in § 103 Nr. 2 Satz 1:

Bewilligungen von Ausgaben dürfen nur auf Antrag der Reichsregierung und bis zum Belauf dieses Antrages erfolgen.

- 32 Steigt man von der verfassungs- und parlamentsrechtlichen Ebene hinab, so sind auf dem Niveau der gouvernementalen Geschäftsordnungen ebenfalls Bemühungen nachweisbar, die haushaltswirtschaftliche Ausgabedisziplin sicherzustellen. So sah etwa § 26 der **Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien**⁸⁵ vor, dass das Reichsfinanzministerium schon vor Ausarbeitung des Entwurfes eines Gesetzes zu beteiligen sei, dessen Ausführung Reich, Länder oder Gemeinden mit Kosten belasten würde.⁸⁶ Das Ziel dieser Geschäftsordnungsvorschrift bestand freilich in einer *intra*organschaftlichen Zügelung der Fachressorts durch den Reichsminister der Finanzen, nicht aber – wie bei Art. 113 – in einer *inter*organschaftlichen Kontrolle des Reichstags durch die Reichsregierung. Ganz in diesem Sinne gewährte § 32 der **Geschäftsordnung der Reichsregierung** vom 3. 5. 1924 (GeschO RReg) dem Reichsminister der Finanzen ein Widerspruchsrecht gegen Kabinettsbeschlüsse von finanzieller Bedeutung, die gegen oder ohne seine Stimme gefasst worden waren⁸⁷.

84 RGBI. S. 101.

85 Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien (GGO RMin), hgg. vom Reichsministerium des Innern, Berlin 1927 (1. und 2. Entwurf BArch R431/1956).

86 Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Art. 113 Rdnr. 2; Franz Klein, DVBl 1962, 573 (575) mit Verweis auf die Schriftenreihe des Instituts „Finanzen und Steuern“, „Der Finanzminister“, S. 23.

87 GeschO RReg vom 3. 5. 1924, Reichsministerialblatt (Zentralblatt für das Deutsche Reich – RMBL.) 1924 S. 173. Dem entspricht § 26 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschO BReg) vom 11. 5. 1951 (GMBl S. 137) mit spät. Änd., in diesem Kommentar abgedr. als Anhang zu Art. 65. – Siehe im Übrigen Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein (Hg.), Art. 113 Rdnr. 2; Franz Klein, DVBl 1962, 573 (575).

In eine ähnliche Richtung zielte § 21 Abs. 2 bis 4 der **Reichshaushaltsordnung (RHO)**⁸⁸: **33**

(2) ¹Ausgaben und Vermerke, deren Aufnahme in den Haushaltsplan der Reichsminister der Finanzen abgelehnt hat, unterliegen der Beschlussfassung der Reichsregierung auf Antrag des zuständigen Reichsministers, jedoch nur, wenn es sich um Angelegenheiten von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung handelt. ²Abweichungen von den Anmeldungen des Reichstagspräsidenten und des Rechnungshofes sind vom Reichsminister der Finanzen in jedem Falle der Reichsregierung ausdrücklich mitzuteilen.

(3) ¹Beschließt die Reichsregierung gegen die Stimme des Reichsministers der Finanzen, eine Ausgabe oder einen Vermerk in den Entwurf des Haushaltsplans einzustellen, so steht dem Reichsminister der Finanzen ein Widerspruchsrecht zu. ²Die Ausgabe oder der Vermerk darf alsdann in den Haushaltsplan nur aufgenommen werden, wenn dies in erneuter Abstimmung von der Mehrheit sämtlicher Reichsminister beschlossen wird und der Reichskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat.

(4) Wenn der Haushaltsplan für den Reichstag von den Anmeldungen des Reichstagspräsidenten abweicht, so ist, soweit dieser nicht der Abweichung zugestimmt hat, dem Haushaltsplane der Entwurf eines nach der Anmeldung des Reichstagspräsidenten aufgestellten Einzelplans beizufügen.

3. Übersicht über den Regelungsaufbau

Die **Struktur** von Art. 113 erscheint in Tatbestand und Rechtsfolge **auf den ersten Blick einfach**: Finanzwirksame Gesetze bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Finanzwirksamkeit dient dabei als heuristischer – nicht verfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher – Oberbegriff, der de constitutione lata von insgesamt fünf Fallgruppen in Art. 113 Abs. 1 Satz 1 und 2 eingefangen wird. Erschließt sich der Tatbestand so relativ schnell, bereiten die **Rechtsfolgen bei näherer Betrachtung Schwierigkeiten**. Denn mit der Zustimmungsbedürftigkeit von finanzwirksamen Gesetzen hatte es nur bis zum sog. Haushaltsreformgesetz **34**

⁸⁸ Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 (RGBl. 1923 II S. 17); Neubek. vom 14. 4. 1930 (RGBl. II S. 693) mit spät. Änd. Nach dem Zweiten Weltkrieg galt die Reichshaushaltsordnung bis zum In-Kraft-Treten der neuen Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts gem. Art. 123 Abs. 1, Artt. 124 f. als Bundes- bzw. als Landesrecht fort.

Art. 113

vom 12. 5. 1969⁸⁹ sein Bewenden. Seitdem ist das Zustimmungserfordernis durch Absatz 1 Satz 3 und 4 und die Absätze 2 und 3 des Art. 113 modifiziert, d.h. im Wesentlichen abgeschwächt worden. Will die Bundesregierung ihre Zustimmung zu einem finanzwirksamen Gesetz nunmehr versagen, treffen sie spezifische Obliegenheiten: In einem sog. **Vorverfahren**⁹⁰ kann die Bundesregierung verlangen, dass der Bundestag die Beschlussfassung über finanzwirksame Gesetze aussetzt; in diesem Fall ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Bundestag innerhalb einer Frist von sechs Wochen eine Stellungnahme zuzuleiten, in der ihr Aussetzungsverlangen begründet wird (Art. 113 Abs. 1 Satz 3 und 4). Wahlweise, d.h. alternativ oder kumulativ dazu steht der Bundesregierung nach Art. 113 Abs. 2 das Recht zu, innerhalb von vier Wochen nach dem Gesetzesbeschluss zu verlangen, dass der Bundestag erneut Beschluss fasst. Nur wenn die Bundesregierung im Sinne einer dieser beiden Varianten des „Vorverfahrens“ tätig geworden ist, behält sie das Recht, ihre Zustimmung zu einem finanzwirksamen Gesetz zu versagen (Art. 113 Abs. 3 Satz 1 i.V. mit Abs. 1 Satz 1 und 2)⁹¹. Zudem hat die Bundesregierung für ihre Zustimmungsverletzung die Frist von sechs Wochen seit dem Zustandekommen des Gesetzes nach Art. 78 zu beachten; wird diese Frist veräußt, gilt die Zustimmung der Bundesregierung als erteilt (Art. 113 Abs. 3).

89 Zwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (sog. Haushaltsreformgesetz – Bezeichnung nicht amtl.) v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357), siehe oben Rdnrn. 9 f.

90 Zur Bezeichnung „Vorverfahren“ *Piduch*, BHR, 1977, Art. 113 Rdnr. 16; *Siekmann*, in: Sachs (Hg.), Art. 113 Rdnr. 16.

91 Zum Wiederholungsverlangen unten sub Rdnrn. 91 ff.

Schematisch lässt sich die Struktur von Art. 113 etwa wie folgt darstellen: 35

Tatbestandsgruppen

Finanzwirksame Gesetze/Gesetzentwürfe				
Ausgabeseite			Einnahmeseite	
Erhöhung von Ausgaben	Begründung neuer Ausgaben		Verminderung von Einnahmen	
	gegenwärtig	in der Zukunft	gegenwärtig	in der Zukunft



Rechtsfolgen

Erfordernis der Zustimmung durch die Bundesregierung

Falls Zustimmung versagt werden soll:

Einleitung des sog. Vorverfahrens i.S.v. Art. 113

zuvor	Recht der Bundesregierung: Verlangen nach Aussetzung des Gesetzesbeschlusses , Art. 113 Abs. 1 Satz 3; in diesem Fall: Zuleitung einer Stellungnahme an den Bundestag innerhalb von sechs Wochen, Art. 113 Abs. 1 Satz 4
Gesetzesbeschluss im Bundestag, Art. 77 Abs. 1 Satz 1	
danach	Recht der Bundesregierung innerhalb von vier Wochen: Verlangen nach erneuter Beschlussfassung durch den Bundestag, Art. 113 Abs. 2



**Mitwirkung des Bundesrats, Art. 77 –
Zustandekommen des Gesetzes nach Art. 78**



Entscheidungsmöglichkeiten der Bundesregierung

Zustimmung	<p>Versagung der Zustimmung – nach Art. 113 Abs. 3 Satz 1 nur zulässig</p> <ul style="list-style-type: none"> – innerhalb von sechs Wochen und – wenn Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 Satz 3 und 4 <i>oder</i> Absatz 2 eingeleitet <p>andererseits: Zustimmungsfiktion, Art. 113 Abs. 3 Satz 2</p>
-------------------	---