

Haushaltsrecht in Bund und Ländern

Planung, Ausführung, Prüfung

von

Andreas Reus, Dr. Peter Mühlhausen

1. Auflage



Verlag C.H. Beck München 2014

V. Budgetwesen in der Bundesrepublik Deutschland

BHO ist für das weitere Verfahren die GO-BReg. einschlägig. Auch hier hängt der Erfolg des Widerspruchs grundsätzlich davon ab, dass bei der erneuten Abstimmung für den Änderungswunsch des Ressortministers keine absolute Mehrheit der Bundesminister zustande kommt. Kommt sie zustande, ist auch hier das Abstimmungsverhalten des Bundeskanzlers entscheidend. Hat auch er mit der Mehrheit gestimmt, unterliegt der Finanzminister (→ Rn. 607).

Eine Besonderheit gilt für bestimmte oberste Bundesorgane. Weicht der Entwurf des Haushaltsplans von den Voranschlägen des Bundespräsidenten und der Präsidenten des Bundestages, des Bundesrates, des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesrechnungshofes ab und ist der Änderung nicht zugestimmt worden, sieht § 29 Abs. 3 BHO eine Privilegierung dieser obersten Bundesorgane vor. In diesem Fall sind die Teile, über die kein Einvernehmen erzielt worden ist, unverändert dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen. Durch diese Regelung soll der Bundestag bei seinen Haushaltsberatungen auf den Dissens aufmerksam gemacht werden, damit er sich mit dem Gegenentwurf befassen kann (*Gröpl* in *Gröpl BHO/LHO* § 29 Rn. 14).

Den Abschluss dieser Budgetphase bildet die **Verabschiedung des Haushaltsentwurfs**, d.h. der Entwurf des Haushaltsgesetzes und der Entwurf des zugehörigen Haushaltsplans im Kabinett. Danach verlässt er als offizieller Regierungsentwurf die Exekutive und gelangt auf die legislative Ebene. Gemäß Art. 110 Abs. 3 GG, § 30 BHO wird der Haushaltsentwurf (und damit die Gesetzesvorlage iSd Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG) spätestens in der ersten Sitzungswoche nach dem 1. September **beim Deutschen Bundestag eingebracht**. Einbringen bedeutet konkret, einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen und zu beantragen, die Vorlage geschäftsmäßig zu beraten und zu beschließen und dem Bundesrat weiterzuleiten (*Nebel* in *Piduch Bundeshaushaltsrecht* Art. 110 Rn. 72). Art. 110 Abs. 3 GG bestimmt des Weiteren, dass der Haushaltsentwurf gleichzeitig dem Bundesrat zugeleitet wird. Daraus folgt, dass der Haushaltsentwurf **ausschließlich als Regierungsvorlage** eingebracht werden kann, nicht aber vom Bundesrat oder aus der Mitte des Bundestages. Denn nach Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG sind nur Vorlagen der Bundesregierung dem Bundesrat zuzuleiten (diesem **Initiativmonopol** der Bundesregierung folgt die **Pflicht** zur jährlichen Einbringung eines Haushaltsentwurfs, *Gröpl* in *Gröpl BHO/LHO* § 30 Rn. 5f.). Diese **vom normalen Gesetzgebungsverfahren** (zunächst Beratung der Vorlage der Bundesregierung im Bundesrat, dann Zuleitung an den Bundestag) **abweichende Verfahren** bezweckt (wegen der Dringlichkeit des Haushalts) eine Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens, um die Vorherigkeit des Haushalts (dazu → Rn. 509ff.) zu gewährleisten (*Gröpl* in *Gröpl BHO/LHO* § 30 Rn. 9f.; *Nebel* in *Piduch Bundeshaushaltsrecht* Art. 110 Rn. 72 [„... bedeutet ... einen erheblichen Zeitgewinn ...“]).

Traditionsgemäß bringt der Finanzminister den **Haushalt zusammen mit** dem von der Bundesregierung beschlossenen **Finanzbericht**, § 31 BHO, im Parlament ein. Dieser wird dort lediglich beraten, nicht aber beschlossen. Im Finanzbericht werden die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Daten des Bundeshaushaltsplans wiedergegeben. Daneben werden auch die Finanzen der übrigen Gebietskörperschaften, soweit sie (z.B. wegen des Finanzausgleichs) für die Finanzwirtschaft des Bundes wichtig sind, erfasst. Die einzelnen Teile des Finanzberichts enthalten die volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Ausgangspunkte des Budgets, den Entwurf des Bundeshaushaltsplans, eine Darstellung der mittelfristigen Finanzplanung und der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und zwischen der Bundesrepublik und der EU sowie in Anlagen statistische Angaben der Finanzen, des Vermögens und der Schulden des Bundes (näher dazu *Wernsmann* in *Gröpl BHO/LHO* § 31 Rn. 3f.).

Teil dieses Finanzberichts ist – als Ergebnis der Finanzplanung – der Finanzplan des Bundes. Nach §§ 50 Abs. 1 HGrG, 9 Abs. 1, 14 S. 1 StWG ist die **Erstellung von Finanzplänen für Bund und Länder Pflicht**. § 50 Abs. 2–4 HGrG konkretisieren den Inhalt des Finanzplans.

A. Haushaltsrecht des Bundes

Ein Finanzplan ist eine gesetzlich nicht verbindliche zukunftsorientierte vollständige **Zusammenstellung von erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben**, in dem die Regierung Prioritäten und Schwerpunkte ihrer Finanzpolitik sichtbar macht. Fortschreibungen und Alternativrechnungen sind dabei möglich, vgl. §§ 50 Abs. 3 S. 2 HGrG, 9 Abs. 1 S. 2 StWG. Der Finanzplan wird vom Finanzminister aufgestellt und begründet, § 9 Abs. 2 S. 1 StWG. Gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 StWG wird er von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt.

- 616 In Deutschland erstreckt sich der **mittelfristige Finanzplan** auf **fünf Jahre**, §§ 50 Abs. 1 HGrG, 9 Abs. 1 S. 1 StWG. Das erste Jahr ist das laufende Haushaltsjahr, § 50 Abs. 2 HGrG, das zweite das, auf den sich der in der Beratung stehende Haushaltsplan bezieht. Die drei weiteren Jahre sind die „Kernjahre“ der mittelfristigen Planung, weil sie über die Haushaltsplanung hinausreichen. Praktisch **erweitert** der mittelfristige Finanzplan im Vergleich zum traditionellen jährlichen Haushaltsplan den **Planungshorizont** also um drei Jahre (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 85). Neben dieser zeitlichen Komponente soll durch die mittelfristige Finanzplanung der Planungshorizont auch in sachlicher Hinsicht erweitert und die bewusste, vorausschauende Prioritätensetzung verwirklicht werden (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 80). Der mittelfristige Finanzplan ist nach § 50 Abs. 3 HGrG **spätestens** zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Jahr den gesetzgebenden Körperschaften **vorzulegen**. Deren Zustimmung ist nicht erforderlich; sie können jedoch die Vorlage von Alternativplänen verlangen.

Die **mittelfristige Finanzplanung** läuft **im Prinzip wie die traditionelle Haushaltsplanung** „von unten nach oben“ (→ Rn. 602f.), d.h. sie geht von den einzelnen Ressorts aus, die gemäß § 10 Abs. 1 StWG für ihren Geschäftsbereich mehrjährige Investitionsprogramme aufstellen und mit den sonstigen Bedarfsschätzungen dem Finanzministerium übersenden. Abgesehen von diesem in einem eigenen Abschnitt dargestellten Schwerpunkt sind Inhalt und Aufbau des Finanzplans nicht detailliert geregelt (*Wernsmann* in Gröpl BHO/LHO § 31 Anh. Rn. 12). Er enthält daneben Erläuterungen zu den voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben im Planungszeitraum sowie einen Ausblick auf Entwicklungen des Bundeshaushalts jenseits des Planungszeitraums (*Wernsmann* in Gröpl BHO/LHO § 31 Anh. Rn. 13).

- 617 Der längerfristige Plan soll helfen, die **Haushaltspolitik besser auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse** abzustellen. Vorausschauende Planungen erleichtern es zB, die öffentlichen Ausgaben kurzfristig zu erhöhen. Sie verhindern gleichzeitig, dass etwa unter dem Druck, schnell expansiv handeln zu müssen, solche Ausgaben vorgezogen werden, die in der Prioritätenskala gar nicht obenan stehen, sondern lediglich aus administrativ-technischen Gründen keiner weiteren Vorbereitung bedürfen (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 81).

Eine **Verbindlichkeit der Finanzplanung kommt** aus zwei Gründen **nicht in Betracht**: zum einen verschärft sich das schon angesprochene Prognoseproblem (→ Rn. 475) bei der Planung über einen längeren Zeitraum. Zum anderen muss es einer neuen Regierung möglich sein, andere Prioritäten zu setzen, als ihre Vorgängerin.

- 618 **An der mittelfristigen Finanzplanung** wird **häufig Kritik** geäußert. Zwei Kritikpunkte sind dabei besonders bedeutsam: Zum einen ist das gravierende Problem der inputorientierten Planung durch die mittelfristige Finanzplanung nicht angegangen worden. Eine echte Aufgabenplanung fehlt. Damit gibt es auch keine aufgabenbezogene Finanzplanung. Das Schwergewicht der Planung liegt auch hier bei politisch nicht verantwortlichen Instanzen. Zum anderen soll – so jedenfalls die Vorstellung des Gesetzgebers, erkennbar aus § 50 Abs. 1 HGrG – der jährliche Haushaltsplan aus der mittelfristigen Finanzplanung abgeleitet werden. In der Praxis ist jedoch das Gegenteil der Fall: Der synchron mit dem jährlichen Haushaltsplan zu erstellende mittelfristige Finanzplan ist eigentlich nur eine Fortschreibung des jährlichen Haushaltsplans – eine eher lästige Pflichtübung ohne spürbare Planungswirkung (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 86).

c) Die parlamentarische Beratung und Verabschiedung

Da der **Haushaltsentwurf gleichzeitig** mit der Zuleitung **an den Bundesrat im Bundestag** eingebracht wird, kann der Bundestag mit seinen Beratungen beginnen, bevor der Bundesrat Stellung genommen hat. Für seine Stellungnahme räumt Art. 110 Abs. 3 Hs. 2 GG dem Bundesrat eine Frist von sechs Wochen ein, die weder verkürzt (vgl. Art. 76 Abs. 2 S. 4 Hs. 1 GG) noch verlängert (vgl. Art. 76 Abs. 2 S. 3 GG) werden kann (*Hillgruber* in MKS GG Art. 110 Abs. 3 Rn. 94; *Gröpl* in Gröpl BHO/LHO § 1 Rn. 40). Durch die Regelung des § 95 Abs. 2 GO-BT, nach der die zweite Beratung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans frühestens sechs Wochen nach Zuleitung erfolgen darf, ist indes gewährleistet, dass eine Stellungnahme des Bundesrats in den Haushaltsberatungen des Bundestages berücksichtigt werden kann (*Maunz* in Maunz/Dürig GG Art. 110 Rn. 23; s. a. *Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 73).

Der **Haushaltsentwurf** der Bundesregierung wird – wie andere Gesetzesvorlagen auch – vom Bundestag in **drei Lesungen** beraten, § 78 Abs. 1 S. 1 GO-BT. Die **erste Lesung** der Haushaltsvorlage (so die Bezeichnung der Entwürfe von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan in § 95 Abs. 1 S. 1 GO-BT) findet regelmäßig in der ersten Septembersitzungswoche nach der parlamentarischen Sommerpause statt. Der Bedeutung des Haushalts als einer in Zahlen und Zweckbestimmungen gefassten Grundlage für die gesamte Staatstätigkeit des kommenden Jahres (→ s. a. Rn. 228, 423) zeigt sich daran, dass die Lesungen regelmäßig in mehrtägige Debatten stattfinden (*Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht Art. 110 Rn. 73). Die **erste Lesung** wird mit der Einbringungsrede des Finanzministers eröffnet, der sich zu den Eckwerten des Haushaltsentwurfs äußert und ihn in die politischen Zusammenhänge und Perspektiven einordnet. Darauf antwortet der finanzpolitische Sprecher der größeren Oppositionsfraktion, der, wenn man so will, die Rolle eines Schattenfinanzministers wahrnimmt (*Eickenboom*, in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1185 f.). Bei der sich anschließenden Diskussion im Bundestag handelt es sich traditionell weniger um eine im engeren Sinne finanzpolitische Fachdiskussion als um eine politische Generaldebatte (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 73).

Am **Schluss der ersten Lesung** wird die **Haushaltsvorlage an den federführenden Haushaltsausschuss des Bundestages überwiesen**, § 95 Abs. 1 S. 2 GO-BT. Hier findet die eigentliche fachliche Arbeit ganz überwiegend statt. Wie alle Ausschüsse des Bundestages ist er entsprechend der Stärke der Fraktionen im Bundestag zusammengesetzt. Geleitet wird er traditionellerweise von einem Mitglied der Opposition (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 73).

Der **Haushaltsausschuss hat wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung der Haushaltsvorlage**, da ihm das Recht zusteht, für diese Änderungsvorschläge zu beschließen, die dann vom Parlament in der Regel mehrheitlich getragen werden (*Gröpl* in Gröpl BHO/LHO § 1 Rn. 41). Vorbereitet werden die Sitzungen des Haushaltsausschusses durch Bericht-erstatte für jeden Einzelplan. Sie kommen aus den Reihen der Ausschussmitglieder und können auf der Grundlage der sog. **Berichterstattegespräche** (die sie mit Vertretern der Fachressorts, des Finanzministeriums und des BRH führen) Änderungsvorschläge in die Beratungen einbringen. Eine **Mitberatung durch die Fachausschüsse**, wie sie bei praktisch allen anderen Gesetzen und Vorlagen üblich ist, **findet nicht statt**. Es bleibt den Fachausschüssen überlassen, ob sie von sich aus dem Haushaltsausschuss eine gutachtliche Stellungnahme zu dem Einzelplan ihres Fachressorts zuleiten wollen, § 95 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 GO-BT. In der Praxis laufen die gutachtlichen Stellungnahmen zu den Einzelplänen fast ausnahmslos auf die Erhöhung von Ansätzen hinaus. Deshalb werden sie zwar in die Ausschussberatungen einbezogen, aber nur dann erörtert, wenn ein Ausschussmitglied ausdrücklich darauf abhebt und sie in einem eigenen Antrag aufgreift (*Eickenboom* in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1186). Die Sitzungen des Haushaltsausschusses sind in der Regel nicht öffentlich (→ Rn. 436).

- 623 Der **Grund für die Sonderstellung des Haushaltsausschusses** liegt nicht nur in der Zeitenge der Haushaltsberatungen, die es nicht immer gestattet, den Eingang von Stellungnahmen anderer Ausschüsse abzuwarten. Maßgeblich ist vor allem, dass der Haushaltsausschuss anders als die Fachausschüsse nicht über Politikausschnitte entscheidet, sondern über ein Gesamttabelleau der Politik. Er muss deshalb die Freiheit haben, die verschiedenen Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen und entsprechende Konsequenzen zu ziehen (*Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, § 94 Rn. 4, zitiert nach *Eickenboom* in *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1186).
- 624 In der abschließenden Sitzung des Haushaltsausschusses, der sog. **Bereinigungssitzung**, werden die in den Einzelberatungen offen gebliebenen Fragen behandelt und die Stellungnahme des Bundesrates (einschließlich der Gegenäußerung der Bundesregierung) und ggf. die Stellungnahmen der Fachausschüsse (näher dazu *Nebel* in *Piduch* Bundeshaushaltsrecht Art. 110 Rn. 73). Der Haushaltsausschuss leitet seinen Bericht nebst Beschlussempfehlung dem Bundestag zur Fortsetzung seiner Beratungen zu.
- 625 Die Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses bilden die Grundlage der **zweiten Lesung** des Haushalts im Plenum. Sie bietet den Mitgliedern des Haushaltsausschusses die Möglichkeit, ihre Sicht der Einzelpläne darzustellen und öffentlich zu dokumentieren. Über die Einzelpläne (→ Rn. 673 ff.) wird jeweils getrennt abgestimmt, vgl. § 81 Abs. 2 GO-BT. Einzelne Abgeordnete können während der zweiten Lesung unabhängig von der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses Änderungsanträge stellen, § 82 Abs. 1 GO-BT.
- 626 Zwar kann der Bundestag **Änderungen der Haushaltsvorlage** vornehmen. Soweit nicht rechtliche Verpflichtungen bestehen, ist er dabei in seiner Entscheidung grundsätzlich frei. Wenn durch Änderungen jedoch die in der Vorlage insgesamt vorgesehenen Ausgaben erhöht oder Einnahmen vermindert werden, gilt Art. 113 GG, d. h. die Bundesregierung muss der Änderung zustimmen (*Kube* in *Maunz/Dürig* GG Art. 113 Rn. 23; *Jarras* in *Jarras/Pieroth* GG Art. 113 Rn. 2). Im Hinblick auf eine funktions- und sachgerechte Finanzwirtschaft findet hier eine Rückverschiebung der Verantwortung an die Exekutive statt. Diese hat den engeren Bezug zur Praxis und ist für den Vollzug letztlich auch verantwortlich. Die Bestimmung dient dazu, der Ausgabenfreudigkeit des Parlaments entgegenzuwirken und den entsprechenden Wünschen entgegenzutreten zu können (*Kube* in *Maunz/Dürig* GG Art. 113 Rn. 2). Sie steht selbständig neben Art. 112 GG, d. h. ein Beschluss des Parlaments kann sowohl das Zustimmungserfordernis nach Art. 113 GG als auch das Zustimmungserfordernis nach Art. 112 GG (→ Rn. 644 f.) auslösen. Die Zustimmung der Bundesregierung ersetzt in einem solchen Falle nicht die Zustimmung des Bundesfinanzministers.
- In der **Regel** kommt es jedoch durch die zweite Lesung zu **keinen wesentlichen Änderungen** der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 73; s. a. *Gröpl* in *Gröpl BHO/LHO* § 1 Rn. 43). In der Haushaltswirklichkeit nehmen jedoch zunehmend auch außerverfassungsrechtliche Gremien (Verbände, Gewerkschaften und sonstige Interessengruppen) an dieser Stelle Einfluss auf den Haushaltsentwurf.
- 627 Das Abstimmungsergebnis der zweiten Lesung ist Grundlage der **dritten Lesung**, § 83 Abs. 2 GO-BT. Bei der dritten Lesung handelt es sich wieder um eine politische Generaldebatte, die idR zu keinerlei Veränderungen an dem vorliegenden Entwurf führt (*Andel*, Finanzwissenschaft, 1998, S. 73). Denn in der dritten Lesung müssen **Änderungsanträge von einer Fraktion oder 5 % der Mitglieder des Bundestages** unterzeichnet sein, § 85 Abs. 1 S. 1 GO-BT. Darüber hinaus dürfen sich diese Anträge **nur auf diejenigen Bestimmungen** beziehen, zu denen **in zweiter Beratung Änderungen beschlossen** wurden, § 85 Abs. 1 S. 2 GO-BT. Nach **Schluss der dritten Lesung** wird über den **Gesetzesentwurf abgestimmt**, § 86 S. 1 GO-BT. Da das Haushaltsgesetz vom Bundestag wie jedes andere Gesetz gemäß Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG beschlossen wird (*Hillgruber* in *MKS* GG Art. 110 Abs. 3 Rn. 95), bedarf es mangels anderslautender grundgesetzlicher Bestimmung zu seiner Verabschiedung der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG.

Der danach **verabschiedete Haushaltsgesetz** mit dem festgestellten Haushaltsplan wird gemäß Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG (nochmals) **dem Bundesrat zugeleitet** (sog. **zweiter Durchgang**). Die Entscheidung des Bundesrats wird von seinem Finanzausschuss vorbereitet (§§ 39 Abs. 1, 36 Abs. 1 S. 1 GO-BR). Grundsätzlich (zur Ausnahme s. → Rn. 53) ist das Haushaltsgesetz bloßes **Einspruchsgesetz** und bedarf daher nicht der Zustimmung des Bundesrates (Hillgruber in MKS GG Art. 110 Abs. 3 Rn. 100; Gröpl in Gröpl BHO/LHO § 1 Rn. 44). Ist der Bundesrat nicht einverstanden, kann er nach Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG den **Vermittlungsausschuss** anrufen. Schlägt der Vermittlungsausschuss Änderungen vor, hat der Bundestag erneut Beschluss zu fassen, Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG. Legt der Bundesrat keinen Einspruch ein (Art. 77 Abs. 3 GG) oder nimmt er ihn zurück, sind Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zustande gekommen, Art. 78 Alt. 3 GG. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sind auch dann zustande gekommen, wenn der Bundesrat einen von ihm eingelegten Einspruch nicht zurücknimmt, die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages aber beschließt, den Einspruch zurückzuweisen, Art. 77 Abs. 4 S. 1, 78 Alt. 4 GG (näher *Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht Art. 110 Rn. 73).

Enthält das Haushaltsgesetz unter Beachtung der durch das Bepackungsverbot (dazu → Rn. 544 ff.) gezogenen Grenzen **sachliche Regelungen**, die ihrerseits **zustimmungsbedürftig** sind, so ist damit das **gesamte Haushaltsgesetz zustimmungsbedürftig** (Hillgruber in MKS GG Art. 110 Abs. 3 Rn. 101; Gröpl in Gröpl BHO/LHO § 1 Rn. 44). Will die Bundesregierung ein Scheitern des Haushaltsgesetzes vermeiden, bedarf es einer Herauslösung und Überführung der betreffenden Regelungen in eigenen Gesetzen (zur gleichen Lösung des ähnlich gelagerten Problems, die zeitliche und sachliche Begrenzung durch das Bepackungsverbot zu vermeiden s. → Rn. 547).

Nachdem das Verfahren nach Art. 77 GG abgeschlossen ist, wird das nach Art. 78 GG nunmehr zustande gekommene **Haushaltsgesetz** vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung durch die Bundesregierung **ausgefertigt und** im Bundesgesetzblatt **verkündet** (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG).

Für gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes zustande gekommene Gesetze gilt der **Grundsatz der Unverrückbarkeit des parlamentarischen Votums**. Dies bedeutet, dass das Verfahren mit dem Beschluss des Gesetzes beendet und der Gesetzesinhalt der weiteren Entscheidung durch den Gesetzgeber entzogen ist. Nur das Durchlaufen eines neuen Gesetzgebungsverfahrens kann zur Änderung des Gesetzesinhalts durch das Parlament führen (Kokott in BK GG Art. 78 Rn. 4, Mann in Sachs GG Art. 77 Rn. 3, Art. 78 Rn. 1; Dietlein in Epping/Hillgruber GG Art. 78 GG Rn. 1; Staats ZRP 1974, 183 [185]). Durch ein Nachtragshaushaltsgesetz, das vom Parlament zu beschließen ist (→ Rn. 630), wird der Grundsatz der Unverrückbarkeit des parlamentarischen Votums somit nicht berührt. Dies gilt auch für die Ergänzungsvorlagen nach § 32 BHO (→ Rn. 633). Berührt wird der Grundsatz hingegen bei **Berichtigungsverfahren auf der Grundlage von Ermächtigungen in Geschäftsordnungen** (dazu → Rn. 634 ff.) sowie bei **Haushaltssperren** (dazu → Rn. 655 ff.) und der **Bewilligung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben** (dazu → Rn. 522), für die jeweils besondere Voraussetzungen gelten.

Gesetzliche Grundlagen für einen **Nachtragshaushalt** sind Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG und § 33 BHO. § 33 S. 1 BHO spricht von Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan, auf die die Teile I und II entsprechend anzuwenden sind. Daraus folgt zunächst, dass unter Nachtragshaushalt die nachträgliche Veränderung eines bereits vom Parlament beschlossenen Haushalts zu verstehen ist. Es handelt sich also um einen originären Haushalt und nicht um eine Haushaltsüberschreitung. So können im Nachtragshaushalt Ansätze betragsmäßig geändert oder auch völlig neue Ausgabeermächtigungen ausgebracht werden (*Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht § 33 Rn. 1). Der Verweis auf die Teile I und II bedeutet, dass auch für einen Nachtragsentwurf die §§ 1–32 BHO einschlägig sind. Ein Nachtragshaushalt muss also wie ein originäres Budget vom Finanzminister aufgestellt (→ Rn. 602 ff.), vom Bundeskabinett verabschiedet (→ Rn. 613), vom Haushaltsausschuss beraten (→ Rn. 621 ff.),

vom Bundestag beschlossen (→ Rn. 627) und vom Bundesrat angenommen (→ Rn. 619, 628) werden.

631 Ob die **Bundesregierung** einen **Nachtragshaushalt vorlegt**, ist in ihr **pflichtgemäßes Ermessen** gestellt. Weder Art. 110 GG noch § 33 BHO nennen die entsprechenden materiellen Voraussetzungen. Als **verfassungsrechtlicher Maßstab** für die Frage nach einer pflichtgemäßen Ermessensausübung kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein der **Grundsatz der Vorherigkeit** (→ Rn. 509 ff.) in Betracht. Auch wenn sich dieser Grundsatz nach seinem Wortlaut naturgemäß nicht unmittelbar auf Nachtragshaushalte beziehe, sei im Hinblick auf den Schutzzweck des Vorherigkeitsgebots, das im Zusammenspiel mit den Grundsätzen der Vollständigkeit und Wahrheit auf die Gewährleistung der Lenkungs- und Kontrollfunktionen des Haushaltsgesetzes und damit auf die Wirksamkeit der Budgethoheit des Parlaments ziele, jedoch eine entsprechende Anwendung auch auf die Einbringung eines Nachtragshaushalts nicht von vornherein ausgeschlossen. In entsprechender Anwendung sei das Vorherigkeitsgebot dann ein Verfassungsgebot rechtzeitiger, nicht willkürlich verzögerter Korrektur oder Anpassung ursprünglich oder nachträglich realitätsfremder Haushaltsansätze (so BVerfGE 119, 96 [129]). Nachtragshaushalte sind in der Vergangenheit **regelmäßig** dann aufgestellt worden, **wenn durch konjunkturelle Entwicklungen** bedingte **außer- oder überplanmäßige Ausgaben** (→ Rn. 521) oder **außer- bzw. überplanmäßige Mindereinnahmen** (→ s. a. Rn. 655) **absehbar** waren (*Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht § 33 Rn. 3).

632 Abgesehen von § 33 S. 2 BHO gibt es für den **maßgeblichen Zeitpunkt**, bis zu dem Erkenntnissen nach Verabschiedung und Verkündung eines Haushaltsgesetzes in einem Nachtragshaushalt Rechnung zu tragen ist, keine ausdrückliche bundesrechtliche Regel. Der Entwurf ist gemäß § 33 S. 2 BHO bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen. Auch eine späte Einbringung des Entwurfs, nach welcher der Abschluss des Verfahrens mit der Verkündung des Gesetzes erst im letzten Quartal des laufenden Haushaltsjahres möglich wird, ist nicht schon ohne Weiteres als pflichtwidrig zu werten. **Maßgeblich** ist vielmehr, wieweit der späte Zeitpunkt der Einbringung einerseits zu konkreten Beeinträchtigungen des parlamentarischen Budgetrechts führt und andererseits die Regierung hinreichende sachliche Gründe für diesen späten Zeitpunkt anführen kann (so BVerfGE 119, 96 [123]).

633 Gemäß § 32 BHO sind auf **Ergänzungen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans** die Teile I und II entsprechend anzuwenden. Daraus folgt zum einen, dass sich die Änderungen auf einen von der Bundesregierung, aber noch nicht vom Bundestag beschlossenen Haushalt beziehen. Zum anderen bedeutet der Verweis auf die §§ 1–31 BHO, dass die Ergänzungsvorlage vom Finanzminister aufgestellt (→ Rn. 602 ff.), vom Bundeskabinett verabschiedet (→ Rn. 613), vom Haushaltsausschuss beraten (→ Rn. 621 ff.), vom Bundestag beschlossen (→ Rn. 627) und vom Bundesrat angenommen (→ Rn. 619, 628) werden muss (näher dazu *Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht § 32 Rn. 3 u. 4). Materielle Voraussetzungen für eine Ergänzungsvorlage lassen sich § 32 BHO nicht entnehmen. Im Gegensatz zum Nachtragshaushaltsverfahren ist die Bundesregierung bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme frei. Angesichts der damit verbundenen Verzögerung des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens wird indes vom Mittel der **Ergänzungsvorlage sehr selten** Gebrauch gemacht. Üblicherweise werden Änderungen des Haushaltsentwurfs im parlamentarischen Verfahren bewirkt, also durch entsprechende Anträge im Haushaltsausschuss (→ Rn. 622 ff.) bzw. in der Bereinigungsvorlage des Finanzministers (→ Rn. 624; zum Ganzen *Nebel* in Piduch Bundeshaushaltsrecht § 32 Rn. 3).

634 Als **Ausnahme vom Unverrückbarkeitsprinzip** können nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bzw. nach Verkündung des Gesetzes Berichtigungsverfahren durchgeführt werden (dazu *Reus/Mühlhausen* ZParl 2013, 115 ff.). Dies entspricht dem Gebot der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane bzw. der „Sicherung des Bewilligungsrechts“ (vgl. BVerfGE 45, 1 [32 f.]) und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit (BVerfGE 48, 1 [18]).

Das **Fehlen von Vorschriften zur Berichtigung fehlerhafter Gesetzesbeschlüsse** **635**
im Grundgesetz bedeutet jedoch nicht, dass zur Berichtigung eines jeden Fehlers, gleich welcher Art, der sich während des Gesetzgebungsverfahrens eingeschlichen hat, abermals das Verfahren nach den Art. 76 ff. GG durchlaufen werden müsste. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wäre dies im Hinblick auf die Erfordernisse einer funktionsfähigen Gesetzgebung, insbesondere die Arbeitsbelastung der gesetzgebenden Körperschaften unangemessen und unverhältnismäßig (BVerfGE 45, 1 [18]). Danach ist die Berichtigung von Gesetzesbeschlüssen außerhalb des Beschlussverfahrens der Art. 76 ff. GG allerdings nur in sehr engen Grenzen zulässig. Denn den gesetzgebenden Körperschaften kommt der Anspruch auf Achtung und Wahrung der allein ihnen zustehenden Kompetenz zu, den Inhalt von Gesetzen zu bestimmen.

In der **GO-BT** und in der **Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien** **636**
(GGO) sind die Berichtigungsverfahren ausdrücklich geregelt worden. Während in den parlamentarischen Geschäftsordnungen der Parlamentspräsident (für das Parlament) zur Vornahme der Korrektur ermächtigt wird, enthalten die ministeriellen Geschäftsordnungen Ermächtigungsregelungen für die Exekutive, die die Beteiligung weiterer Organe vorsehen. Im Einzelnen:

§ 122 Abs. 3 GO-BT sieht vor, dass der Präsident im Einvernehmen mit dem federführenden Ausschuss eine Berichtigung veranlassen kann, wenn vor Übersendung nach Absatz 1 in der vom Bundestag in der Schlussabstimmung angenommenen Fassung des Gesetzes Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten festgestellt werden. Ist das Gesetz gemäß Absatz 1 bereits übersandt, macht der Präsident nach Einwilligung des federführenden Ausschusses den Präsidenten des Bundesrates auf die Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten mit der Bitte aufmerksam, sie im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berichtigen. Von dieser Bitte ist dem Bundeskanzler und dem federführenden Minister Mitteilung zu machen.

Gemäß **§ 61 Abs. 2 GGO** ist nach Verabschiedung des Gesetzes zur formlosen Berichtigung **637**
von Druckfehlern und offenbaren Unrichtigkeiten die Einwilligung der Präsidentin oder des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Präsidentin oder des Präsidenten des Bundesrates einzuholen. Das Bundeskanzleramt ist über die Einleitung des Berichtigungsverfahrens zu informieren. Abs. 3 regelt, dass das federführende Bundesministerium die Berichtigung von Druckfehlern oder anderen offenbaren Unrichtigkeiten, die schon in der Druckvorlage, dem Korrekturabzug oder in der Urschrift enthalten waren, im Einvernehmen mit dem Bundespräsidialamt und dem Bundeskanzleramt vorzunehmen hat. Bei Druckfehlern und anderen offenbaren Unrichtigkeiten im Bundesgesetzblatt genügt zur Aufnahme einer Berichtigung in das Bundesgesetzblatt die Mitteilung an die Schriftleitung. Waren solche Mängel schon in der vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat verabschiedeten Fassung enthalten, sind auch die nach Absatz 2 erforderlichen Einwilligungen einzuholen.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat ohne nochmalige Befassung des Parlaments **auf der Grundlage der Geschäftsordnungen vorgenommene Berichtigungen** für **zulässig** erachtet. Die Vorschriften in den Geschäftsordnungen, „nach denen unter Aufgreifen der überkommenen Staatspraxis Druckfehler und andere offenbare Unrichtigkeiten ohne nochmalige Einschaltung der gesetzgebenden Körperschaften berichtigt werden können“, hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Unter Hinweis auf die im Einzelnen strittige Grenzziehung bei der Zulässigkeit derartiger Berichtigungen hat das Gericht allerdings hervorgehoben, es bestehe völlige Übereinstimmung, die äußerste Grenze für solche Berichtigungen sei darin zu sehen, dass der materielle Normgehalt durch die Berichtigung keinesfalls angetastet werden dürfe (BVerfGE 105, 313 [315]). Maßstab für eine solche Grenzziehung im Einzelnen und für die ausnahmsweise Zulässigkeit der Berichtigung eines Gesetzesbeschlusses ist dessen offensichtliche Unrichtigkeit.

§ 122 Abs. 3 GO-BT zeigt, dass eine Beschränkung auf die Berichtigung weitgehend **638**
technisch verursachter Fehler nicht beabsichtigt war, sondern auch die **Korrektur inhalts-**

bezogener Mängel (Druckfehler oder andere offenbare Unrichtigkeiten). Dabei kann sich eine offenbare Unrichtigkeit nicht allein aus dem Normtext, sondern insbesondere auch unter Berücksichtigung des Sinnzusammenhangs und der Materialien des Gesetzes ergeben. Insoweit ist nach hM maßgebend, dass mit der Berichtigung nicht der rechtlich erhebliche materielle Gehalt der Norm und mit ihm seine Identität angetastet werden darf (BVerfGE 105, 313 [335]; *Sannwald* in SHH GG Art. 77 Rn. 12 mwN, *Stern*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, § 37 III 12 a.E., S. 639, *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S. 873 Rn. 38; *Reich* DÖV 1973, 846 [847]; *Kim* ZRP 1973, 49 [51]).

- 639 Das Bundesverfassungsgericht hat den von ihm geprägten Rechtsbegriff des **materiellen Normgehalts** nicht näher erläutert. Es deutet lediglich an, dass für seine Entscheidung, die Ersetzung einer überholten durch eine aktualisierte Gesetzesverweisung nicht zu beanstanden, zum einen ein gewisser Grad „autarken Regelungsgehalts“ der betroffenen Norm („in sich so abgeschlossen und von ihrer ‚Umgebung‘ so unabhängig“) und zum anderen – daraus resultierend – ausbleibende inhaltlich-systematische Folgewirkungen („keine Auswirkungen“ auf die Norm) ausschlaggebend waren (BVerfGE 48, 1 [18f.]). Hinsichtlich der Verwertung der Gesetzesmaterialien als weiterführenden Anhaltspunkt für die Eingrenzung des Begriffs hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung hervorgehoben, dass der Richter die gesetzgeberische Grundentscheidung zu respektieren hat und den Willen des Gesetzgebers unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung bringen muss (BVerfG NJW 2011, 836 [S. 838]). Daraus wird deutlich, dass Gegenstand und Inhalt parlamentarischer Beratungen die notwendige Präzisierung für die Bestimmung des zulässigen Gebrauchs der Korrekturmächtigung im konkreten Einzelfall ermöglichen (*Reus/Mühlhausen* ZParl 2013, 115 [122, 125]).

d) Der Vollzug des Budgets

- 640 Nach der Verkündung des Haushaltsgesetzes schließt sich die Vollzugsphase an. Grundlage hierfür ist der durch das Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan, durch den die Verwaltung zur Leistung von Ausgaben und zum Eingehen von Ausgabenverpflichtungen ermächtigt wird. Zugleich erlässt das Finanzministerium gemäß § 5 Fall 3 BHO als Verwaltungsvorschriften zur endgültigen Haushalts- und Wirtschaftsführung das sog. **Haushaltsführungs-rundschreiben**. Es bezieht sich auf die Ausführung des Haushaltsplans und soll durch die Konkretisierung der Bestimmungen der §§ 34 ff. BHO eine einheitliche Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften in den Ressorts und in den sonstigen obersten Bundesbehörden gewährleisten (vgl. *Gröpl* in *Gröpl BHO/LHO* § 5 Rn. 14 ff.).
- 641 **Grundlegende Regeln für** die ordnungsgemäße und wirtschaftliche **Haushaltsführung** des Bundes **enthält § 34 BHO**. § 34 Abs. 1 BHO als diejenige Vorschrift, die den Teil III der BHO zur Ausführung des Haushaltsplans einleitet, verpflichtet die mittelbewirtschaftenden Stellen dazu, die **Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben**. Rechtzeitige Erhebung der Einnahmen bedeutet, alle dem Bund zustehenden Einnahmen bei Fälligkeit einzuziehen. Dies folgt aus der Pflicht zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (→ Rn. 560 ff.), da nicht erhobene Einnahmen zu einer erhöhten Kreditaufnahme und zusätzlichen Zinsausgaben führen (*Tappe* in *Gröpl BHO/LHO* § 34 Rn. 15; *Helm* in *Piduch Bundeshaushaltsrecht* § 34 Rn. 2; *Hugo* in *Engels/Eibels Häuser, KHR*, § 34 BHO Rn. 4). Das Prinzip der Vollständigkeit der Einnahmeerhebung im Haushaltsvollzug fordert, Einnahmen bei Fälligkeit auch in voller Höhe geltend zu machen (*Tappe* in *Gröpl BHO/LHO* § 34 Rn. 17; *Helm* in *Piduch Bundeshaushaltsrecht* § 34 Rn. 2; *Hugo* in *Engels/Eibels Häuser, KHR*, § 34 BHO Rn. 4). Es handelt sich bei diesem Prinzip um eine Fortsetzung des Vollständigkeitsgebotes (*Hugo* in *Engels/Eibels Häuser, KHR*, § 34 BHO Rn. 4; zum Vollständigkeitsgrundsatz nach Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG, § 11 BHO → Rn. 486 ff.).
- 642 Vor der eigentlichen Haushaltsausführung (→ Rn. 643) sind die **Haushaltsmittel zu verteilen**. Als **erster Schritt** hierzu übersendet das Finanzministerium den für den Einzelplan