

Haushaltssperre und Nachtragshaushalt

Seit jeher bereitet in Zeiten knapper öffentlicher Mittel die Aufstellung eines öffentlichen Haushalts erhebliche Schwierigkeiten. Bei immer schwierigeren Konjunkturprognosen rückt jedoch auch der ordnungsgemäße Vollzug des Haushalts zunehmend ins Zentrum der politischen Diskussion.

Es geht dabei um das Problem, einen einmal festgestellten und damit statischen Haushaltsplan an die dynamisch verlaufende Haushaltsentwicklung anzupassen.

Der Vollzug des nach Entwurf durch die Bundesregierung mit dem Haushaltsgesetz durch den Bundestag beschlossenen Haushaltsplans ist Aufgabe der Verwaltung. Dabei sind entsprechend dem grundlegenden Ressortprinzip die Minister sowie die Leiter der obersten Bundesbehörden für die Bewirtschaftung „ihres“ Einzelplans zuständig und ermächtigt, die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben zu leisten. Es ergibt sich damit ein System einer dezentralen Haushaltsführung, wobei die mit dem Haushaltsvollzug betrauten Stellen in ihrer Mittelbewirtschaftung natürlich nicht völlig frei sind: Bindungen bestehen zum einen insoweit, als die bewilligten Beträge dem Grundsatz nach nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur innerhalb des Rechnungsjahres verwendet werden dürfen. Zum anderen aber bleibt es wesentliche Aufgabe des Bundesfinanzministeriums (BMF), die Einhaltung des durch den Haushaltsplan vorgegebenen einzelplanübergreifenden Gesamtrahmens zu kontrollieren. Hierbei ist insbesondere das Gebot des Haushaltsausgleichs zu beachten, nach dem Einnahmen und Ausgaben stets ausgeglichen sein müssen.

1. Die Haushaltssperre

Dem BMF steht mit der Anordnung einer Haushaltssperre ein Lenkungsmittel zur Verfügung, um Entwicklungen, die diese Vorgabe des Haushaltsausgleichs während der Vollzugsphase gefährden, entgegenzutreten.

Solche Entwicklungen ergeben sich meist aus konjunkturellen Gründen, indem entweder die Einnahmen erheblich hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben oder auf Ausgabenseite verpflichtend feststehende Mehrausgaben nicht durch Einsparungen an anderer Stelle des Haushaltsplans ausgeglichen werden können.

Der Erlass jeder Haushaltssperre bewirkt eine Beschränkung der Verfügungsbefugnis der einzelnen Ressorts. Diese sind grundsätzlich nicht verpflichtet, sondern nur ermächtigt, die ausgewiesenen Ausgaben auch tatsächlich zu tätigen. Aus einer verhängten Sperre folgt eine Blockierung der Haushaltsansätze, so dass nur noch mit vorheriger Einwilligung des BMF Verpflichtungen eingegangen und Ausgaben geleistet werden dürfen. Hierdurch wird ein planender Eingriff in den Haushaltsvollzug durch das BMF möglich.

Die Bundeshaushaltsordnung stellt dabei den Erlass einer sog. **haushaltswirtschaftlichen Sperre** in das Ermessen des BMF und statuiert selbst keine genaueren Voraussetzungen für deren Anordnung. Wegen der bestehenden erheblichen Schwierigkeiten einer Prognose der konjunkturellen Rahmenbedingungen und der voraussichtlichen Haushaltsentwicklung kommt dem BMF damit ein weiter Beurteilungsspielraum hinsichtlich des „Ob“ einer solchen Sperre zu. Auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung von Dauer und Umfang der Sperre ist das BMF frei. In Betracht kommt eine Sperrung einzelner Titel des Haushaltsplans bis hin zu einer globalen Sperre aller Einzelpläne; in zeitlicher Hinsicht steht dem BMF eine vorübergehende oder die gesamte restliche Dauer des Haushaltsjahres erfassende Sperre offen.

Vor Anordnung einer solchen Sperre hat sich das BMF mit den betroffenen Bundesministerien und nach überwiegender Ansicht auch mit den sonstigen betroffenen obersten Bundesbehörden ins „Benehmen“ zu setzen; eine ausdrückliche Zustimmung ist allerdings nicht erforderlich. Als schneller Weg hat sich dabei die Herstellung des Benehmens in einer Kabinettsitzung erwiesen, die zugleich die Billigung des Bundeskanzlers und damit eine politische Einbindung der Maßnahme ermöglicht.

Von einer solchen, die aktuelle Diskussion bestimmenden haushaltswirtschaftlichen Sperre ist eine sog. **konjunkturpolitische Sperre** nach dem Stabilitätsgesetz zu unterscheiden. Im Falle einer Konjunkturüberhitzung kann die Bundesregierung unabhängig von einer Störung des Haushaltsgleichgewichts das BMF ermächtigen, die Verfügungsbefugnis der Ressorts einzuschränken, um zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beizutragen.

Die sog. **einfachen und qualifizierten Sperrvermerke** wiederum stellen anders als die zu Einsparzwecken erlassenen Sperren keine Maßnahmen des Haushaltsvollzugs dar. Es handelt sich dabei vielmehr um bereits im Haushaltsplan enthaltene vorläufige Verfügungsbeschränkungen. Das Parlament ermächtigt dabei das BMF, erst auf Antrag die jeweiligen Mittel zu bewilligen, wodurch eine gesonderte Überprüfung der Notwendigkeit der gesperrten Ausgaben erreicht werden soll. Beim qualifizierten Sperrvermerk tritt zusätzlich das Erfordernis der Einwilligung des Bundestages hinzu, die in der Praxis durch den Haushaltsausschuss ausgesprochen wird (§ 22 i.V.m. § 36 BHO).

2. Der Nachtragshaushalt

Als weitere wichtige Korrekturmöglichkeit steht dem BMF beim Vollzug eines festgestellten Haushaltsplans die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplans offen. Bereits durch den Zeitpunkt seiner Aufstellung unterscheidet sich der Nachtragshaushalt damit von der sog. **vorläufigen Haushaltsführung**, die nur zu Beginn des Haushaltsjahres bei noch nicht festgestelltem Haushalt die Bundesregierung zur Leistung verpflichtender Ausgaben ermächtigt.

Ziel des Nachtragshaushalts ist dagegen die Bewilligung eines Mehrbedarfs an Mitteln, der sich während des Haushaltsvollzugs ergibt und für den im Haushaltsgesetz keine Vorsorge getroffen worden ist. Der Nachtragshaushalt stellt dabei eine Änderung des festgestellten Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans dar. Er ist dem Verfahren nach ebenso wie der durch ihn geänderte Haushalt aufzustellen, so dass auch für die Nachtragsvorlage die Gesetzesinitiative allein bei der Bundesregierung liegt. Nach dem Erlass bildet dann der Nachtragshaushalt rechtlich und der Funktion nach eine Einheit mit dem durch ihn geänderten Haushalt.

Nach der grundlegenden Rechtsprechung des BVerfG ist von einer Pflicht der Bundesregierung zur Einbringung einer Nachtragsvorlage auszugehen, sobald eine im Haushaltsgesetz zu bestimmende Bagatellgrenze an Mehrausgaben, unter der eine Nachtragsvorlage unpraktikabel erschiene, überschritten ist. Diese Grenze ist gegenwärtig, soweit nicht Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind, im Einzelfall bei 5 Mio. € festgelegt (§ 37 Abs. 1 Satz 4 BHO i.V.m. § 7 Abs. 1 HG 2003). Mit der vorrangigen Pflicht zur Einbringung eines Nachtragshaushalts soll das Budgetrecht des Bundestags gewahrt werden. Insbesondere geht damit einher, dass die Inanspruchnahme des sog. **Notbewilligungsrechts** des BMF, das seine Zustimmung zu **überplanmäßigen** (d.h. über den veranschlagten Betrag hinausgehenden) oder **außerplanmäßigen** (d.h. gar nicht veranschlagten Beträgen) **Ausgaben** erteilen darf, nur noch unter den engen Voraussetzungen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich ist.

Quellen:

- *BMF*, Das System der Öffentlichen Haushalte, Broschüre, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.
- *Grupp*, Klaus, Haushalts- und Abgabenrecht in: Achterberg u.a., Besonderes Verwaltungsrecht Bd. II, 2. Auflage 2000.
- *Piduch*, Erwin Adolf, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand Oktober 2001.

Bearbeiter: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und Referendar Sebastian Höhler, Haushaltsausschuss