



Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsrecht

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Er wird vom Gesetzgeber bewilligt, dem grundsätzlich das Budgetrecht obliegt, d. h. über Haushaltsvorlagen der Bundesregierung zu beraten und zu beschließen. Je genauer nun die Ausgaben im Haushaltsplan festgesetzt worden sind, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass wirtschaftliche Entwicklungen oder unvorhersehbare Ereignisse Abweichungen vom beschlossenen Haushaltsplan erforderlich machen. Daraus kann die Notwendigkeit von **überplanmäßigen (üpl.) und außerplanmäßigen (apl.) Ausgaben** entstehen.

„**Überplanmäßige Ausgaben**“ sind solche, die den im gesetzlich festgestellten Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabebetitel hinsichtlich des Geldansatzes überschreiten und für die andere haushaltsrechtliche Deckungsmöglichkeiten nicht gegeben sind.

„**Außerplanmäßige Ausgaben**“ sind solche, für die im Haushaltsplan überhaupt keine Ausgabeermächtigung enthalten ist. Lässt also die Zweckbestimmung keines Titels die beabsichtigte Ausgabe zu, handelt es sich um eine außerplanmäßige Ausgabe.

Sowohl überplanmäßige als auch außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (BMF). Diese darf gemäß Artikel 112 Grundgesetz (GG) nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses erteilt werden. Da der Gesetzgeber in diese Bewilligungsentscheidung des BMF nicht einbezogen wird, handelt es sich um eine Durchbrechung des Budgetrechts des Gesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seiner grundlegenden Entscheidung vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1 ff.) an die Zulässigkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben hohe Anforderungen gestellt, d. h. Artikel 112 GG ist für den BMF keine Kompetenz zur Korrektur des Haushaltsplans, sondern stellt nur eine „subsidiäre Notkompetenz“ dar.

Nach der Verfassungsrechtsprechung ist „**unvorhergesehen** im Sinne des Art. 112 GG 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 Haushaltsplanes oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist“ (BVerfGE 45, 1).

Ein unvorhergesehenes Bedürfnis liegt aber nicht vor, wenn die Bundesregierung zunächst für bestimmte Maßnahmen Ausgaben im Entwurf des Haushaltsplanes vorgesehen hat, der Gesetzgeber diese jedoch in Kenntnis aller Umstände ganz oder teilweise wieder gestrichen hat; denn dies würde eine Missachtung des Budgetrechts des Gesetzgebers bedeuten.

Art. 112 Satz 2 GG bindet die Rechtsausübung durch den BMF zusätzlich daran, dass das Bedürfnis **unabweisbar** ist. Dieses Tatbestandsmerkmal verlangt, 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. Um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem der Verfassung nur subsidiären "Notkompetenz" rechtfertigen zu können, muss das Moment des Zeitdrucks hinzukommen. Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender 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.

Ein Nachtragshaushalt und damit auch die Konsultation des Gesetzgebers sind gemäß §37 Abs. 1 Satz 4 BHO entbehrlich, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im Haushaltsgesetz **festgelegten Betrag, derzeit 5 Mio. €** nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen des Bundes im Umfang von **bis zu 50 Mio. €** erfüllt werden müssen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung, d. h. der **vorherigen** Zustimmung des BMF. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass der BMF vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Der Antrag auf Einwilligung wird von der obersten Bundesbehörde gestellt, in deren Einzelplan die Mehrausgaben anfallen. In diesem ist der unvorhergesehene und unabweisbare Mehrbedarf detailliert darzulegen. Zudem ist im Antrag anzugeben, wie gemäß §37 Abs. 3 BHO die Mehrausgaben im selben Einzelplan an anderer Stelle eingespart werden können. Die Regelung soll sicherstellen, dass das Gesamtvolumen des vom Gesetzgeber verabschiedeten Haushalts möglichst nicht überschritten wird. Der BMF stimmt Mehrausgaben in aller Regel nur dann zu, wenn diese auch im selben Einzelplan eingespart werden können.

Gemäß **§ 37 Abs. 4 BHO** hat der BMF vierteljährlich dem Bundestag und dem Bundesrat die üpl. und apl. Ausgaben mitzuteilen. Bei grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung hat die Vorlage unverzüglich zu erfolgen. Dies stellt die **Kontrolle durch den Gesetzgeber** sicher.

Im Vergleich zu den im Haushaltsplan festgesetzten Gesamtausgaben spielen über- und außerplanmäßige Ausgaben keine große Rolle. Im Haushaltsjahr 2004 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 668,422 Mio. € geleistet, das sind 0,3 % des Haushaltsbetrages.

Quellen:

- Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm; Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, Berlin 2005
- Piduch, Ernst; Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart 2004
- Heuer, Ernst; Kommentar zum Haushaltsrecht, Neuwied 2005
- Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004

Verfasser: MR Probst, RD Hinz, Haushaltsausschuss