

Rechtliche Möglichkeiten zur Korrektur eines verabschiedeten Haushalts am Beispiel Hessens

Andreas Reus und Peter Mühlhausen*

Wie Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG und entsprechende Bestimmungen der Landesverfassungen sowie Art./§ 1 Satz 1 Bundeshaushalts- beziehungsweise Landeshaushaltsordnungen (BHO / LHO) bestimmen, wird der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Den Wesensgehalt des Haushaltsplanes als „Regierungsprogramm in Zahlen“¹ macht es aus, dass alle erwarteten Einnahmen und Ausgaben des Landes in Einzelpläne, Kapitel und Titel gegliedert, das heißt bestimmte Finanzvolumina, in der Regel für ein Haushaltsjahr festgelegt werden.² Die Jährlichkeit des Haushalts gilt auch für die Personalausgabenansätze und die Veranschlagung von Planstellen / Stellen. Tatsächliche Verknüpfungen zwischen Stellenplänen des aktuellen und des vorangehenden Haushalts bestehen, soweit Planstellen aufgrund der Besetzung im alten auch im folgenden Haushaltsjahr erneut bereitgestellt werden müssen. Der Haushaltsplan wird mit allen seinen Teilen eigenständiger³ Bestandteil des Haushaltsgesetzes; dazu zählen insbesondere auch die Einzelpläne⁴, die den Haushaltsplan im Wesentlichen ausmachen.

Für gemäß den Vorgaben des Grundgesetzes beziehungsweise der Landesverfassungen zustande gekommene Gesetze aber 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.⁵ Durch ein Nachtragshaushaltsgesetz, das vom Parlament zu beschließen ist, wird der Grundsatz der Unverrückbarkeit des parlamentarischen Votums somit nicht berührt. Die frühere Auffassung im Schrifttum, wonach eine Gesetzeskorrektur immer eines nachträglichen bestätigenden Beschlusses des betreffenden Organs bedarf, weil die Berichtigung ohne die nochmalige Befassung des Parlaments eine unzulässige staatsrecht-

* Die Autoren sind Referatsleiter beim Hessischen Rechnungshof; die nachfolgenden Ausführungen geben ausschließlich die persönliche Ansicht der Verfasser, nicht die der Dienstbehörde wieder.

1 Andreas Nebel, in: Erwin A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 110 GG Rz. 9 (S. 10).

2 Vgl. BVerfGE 79, S. 311 (S. 329, S. 340); Helmut Siekmann, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2011, Art. 110 Rz. 31; Ekkehart Reimer, in: Volker Epping / Christian Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2009, Art. 110 Rz. 59 f.; vgl. auch § 2 Satz 2 BHO / LHOen: „Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs (...)“.

3 So Paul Morell, Der Bundeshaushalt. Recht und Praxis. Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Wiesbaden 1983, § 1 BHO Rz. 1.

4 Vgl. Helmut Siekmann, in: Michael Sachs, a.a.O. (Fn. 2), Art. 110 Rz. 22.

5 Vgl. Juliane Kokott, in: Rudolf Dolzer / Christian Waldhoff / Karin Graßhof (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Stand: 157. Ergänzungslieferung Juni 2012, Rz. 4 zu Art. 78; Thomas Mann, in: Michael Sachs, a.a.O. (Fn. 2), Art. 77 Rz. 3, Art. 78 Rz. 1; Johannes Dietlein, in: Volker Epping / Christian Hillgruber, a.a.O. (Fn. 2), Art. 78 Rz. 1; Johann-Friedrich Staats, Zur Berichtigung von Gesetzesbeschlüssen des Bundestages wegen Redaktionsversehen, in: ZRP 1974, S. 183 – 186, S. 185.

liche Stellvertretung bedeute⁶, kann mit Blick auf die großzügigere Handhabung in der Staatspraxis⁷ inzwischen als überholt betrachtet werden.

1. Nachtragshaushalt

Unter welchen Voraussetzungen es geboten erscheinen kann, einen Nachtragshaushalt zur nachträglichen Haushaltskorrektur vorzulegen, lässt sich den verfassungsrechtlichen Bestimmungen beziehungsweise § 33 BHO/LHO nicht unmittelbar entnehmen.

Sowohl die Verfassungsrechtsprechung als auch Stimmen im Schrifttum⁸ betonen hierzu die besondere Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts und bejahen die Notwendigkeit, einen Nachtragshaushalt vorzulegen, wenn sich die Haushaltsansätze als unzureichend erweisen oder sich sachliche Bedürfnisse ergeben, die das Haushaltsgesetz überhaupt nicht berücksichtigt hat.⁹ Die Entscheidung über die Frage, ob die Notwendigkeit zur Vorlage eines Nachtragshaushalts in diesem Sinne besteht, liegt nach Auffassung von *Andreas Nebel*¹⁰ im „pflichtgemäßen Ermessen“ der Regierung. Im Rahmen dieses Ermessens kann der Finanzminister entscheiden, die bereits dargestellten Berichtigungen – gestützt auf seine Korrekturmächtigung – vorzunehmen.

2. Ausnahmen vom Unverrückbarkeitsprinzip

2.1. Berichtigungsverfahren auf der Grundlage von Geschäftsordnungen

Als Ausnahme vom Unverrückbarkeitsprinzip können nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens beziehungsweise nach Verkündung des Gesetzes Berichtigungsverfahren durchgeführt werden. Dies entspricht dem Gebot, die Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsor-

6 Vgl. *Juliane Kokott*, in: *Rudolf Dolzer / Christian Waldhoff / Karin Graßhof*, a.a.O. (Fn. 5), Rz. 5 zu Art. 78 m.w.N.; ausführlich bei *Michael Kirn*, Die „Berichtigung“ von beschlossenen noch nicht ausgefertigten und verkündeten Gesetzen, in: ZRP 1973, S. 49 – 53, S. 50 f.; *Eckart Schiffer*, Feststellung des Inhalts und Änderung von Beschlüssen sowie Berichtigungen im Gesetzgebungsverfahren, in: *ders. / Helmut Karehnke* (Hrsg.), *Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle – Festschrift für Hans Schäfer*, Köln u.a. 1975, S. 39 – 58, S. 44; *Theodor Maunz*, in: *ders. / Günter Dürig*, *Grundgesetz*, Stand: 65. Ergänzungslieferung April 2012, Art. 78 Rz. 11 und *Eckart Schiffer*, a.a.O. (Fn. 6), bezeichnen Berichtigungen durch nachträglichen Beschluss als „in jedem Falle“ zulässig.

7 Vgl. *Juliane Kokott*, in: *Rudolf Dolzer / Christian Waldhoff / Karin Graßhof*, a.a.O. (Fn. 5), Rz. 5 zu Art. 78 mit Beispielen; zur Bedeutung der politischen Praxis des Gesetzgebungsverfahrens im allgemeinen *Brun-Otto Bryde*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band 2 (Art. 70 – 146), München 2012, Art. 76 Rz. 1.

8 Vgl. BVerfGE 45, S. 1 (S. 32); *Hermann Dommach*, in: *Ernst Heuer / Dieter Engels / Manfred Eibelschäuser*, Kommentar zum Haushaltsrecht, Aktualisierungslieferung Nr. 55 November 2012, § 33 BHO Anm. 2 m.w.N.; *Andreas Nebel*, in: *Erwin A. Piduch*, a.a.O. (Fn. 1), Rz. 3 zu § 33 BHO.

9 Vgl. BVerfGE 45, S. 1 (S. 34); *Hermann Dommach*, in: *Ernst Heuer / Dieter Engels / Manfred Eibelschäuser*, a.a.O. (Fn. 8), § 33 BHO Anm. 2.

10 Vgl. *Andreas Nebel*, in: *Erwin A. Piduch*, a.a.O. (Fn. 1), Rz. 3 zu § 33 BHO.

gane zu erhalten beziehungsweise der „Sicherung des Bewilligungsrechts“¹¹ und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit.¹²

In den parlamentarischen Geschäftsordnungen und in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien sind die Berichtigungsverfahren ausdrücklich geregelt worden. Während in den parlamentarischen Geschäftsordnungen der Parlamentspräsident (für das Parlament) ermächtigt wird, die Korrektur vorzunehmen, enthalten die ministeriellen Geschäftsordnungen Ermächtigungsregelungen für die Exekutive, die die Beteiligung weiterer Organe vorsehen. Im Einzelnen: § 23 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages bestimmt, dass der Präsident bei der Übermittlung der vom Landtag beschlossenen Gesetze an den Ministerpräsidenten offenbare Unstimmigkeiten berichtigen und, falls erforderlich, die Nummernfolge von Teilen oder einzelnen Bestimmungen eines Gesetzes richtigstellen kann.

Gemäß § 64 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei und der Ministerien des Landes Hessen sowie der Hessischen Landesvertretung (GGO) hat das federführende Ministerium den veröffentlichten Wortlaut auf seine Richtigkeit zu prüfen und Druckfehler sowie sonstige Unrichtigkeiten der Staatskanzlei mitzuteilen. Diese sorgt im Einvernehmen mit dem federführenden Ministerium und, falls die Unrichtigkeit schon in dem vom Landtag übersandten Urtext enthalten war, im Einvernehmen mit dem Landtag für Berichtigung.

§ 122 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) 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 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist nach Verabschiedung des Gesetzes zur formlosen Berichtigung von Druckfehlern und offenbaren Unrichtigkeiten die Einwilligung des Präsidenten des Deutschen Bundestages und der 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 Bundestag und Bundesrat verabschiedeten Fassung enthalten, sind auch die nach Absatz 2 erforderlichen Einwilligungen einzuholen.

Soweit Korrekturen in den verkündeten Teilen – im Haushaltsgesetz und im Gesamtplan – erforderlich sind, ist § 23 GOHessLT beziehungsweise § 64 GGO einschlägig. Diese

11 BVerfGE 45, S. 1 (S. 32 f.).

12 Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 18).

Regelungen gelten nicht für die Korrektur der nicht veröffentlichten Teile des Haushaltsplans, die sich nach einer speziellen, jährlich wiederkehrend für das jeweilige parlamentarische Haushaltsverfahren beschlossenen Ermächtigung für den Minister der Finanzen richtet (dazu nachfolgend unter 2.2.).

2.2. Berichtigung auf der Grundlage von Korrekturmächtigungen

Beispielsweise die Ergänzung des Stellenplans in einem Einzelplan oder die nicht vorgenommene Aufnahme eines Haushaltsvermerks in die gedruckte Endfassung des Haushaltsplans betreffen ausschließlich die nicht verkündeten Teile des Haushalts. Solche Teile können aufgrund einer besonderen parlamentarischen Ermächtigung für den Finanzminister korrigiert werden. Die einschlägige Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses, die vom Hessischen Landtag beschlossen wurde, lautet: „Ermächtigung zur Fehlerkorrektur – Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, gegebenenfalls noch auftretende offenkundige Unstimmigkeiten, Rechtschreib- und Rechenfehler zu bereinigen. Diese Ermächtigung umfasst auch die Berücksichtigung der Auswirkungen der angenommenen Änderungsanträge auf den – nachrichtlichen – Wirtschaftsplan zu Kap. 17 01.“¹³

3. Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur

Die Auslegung einer vom Parlament erteilten Ermächtigung der Exekutive zur Korrektur eines Haushaltsplans war – soweit erkennbar – bisher weder Gegenstand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung noch verfassungsrechtlicher Literatur. Zu dem hier zu beurteilenden Terminus „offenkundige Unstimmigkeiten“ etwa liegen gerichtliche Entscheidungen bislang nicht vor.

3.1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Hingegen hat sich das BVerfG in einer grundlegenden Entscheidung mit der Zulässigkeit und Reichweite der Korrektur „offenbarer Unrichtigkeiten“ in Gesetzesbeschlüssen im Wege eines Berichtigungsverfahrens nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen (GGO II, GOBT) befasst.¹⁴ Dieser Entscheidung lag der Fall zugrunde, dass ein Bundesminister eine Textpassage eines vom Bundestag und Bundesrat bereits beschlossenen Gesetzes vor dessen Verkündung berichtigte, indem die obsolet gewordene Verweisung auf ein außer Kraft getretenes Gesetz gestrichen und durch einen neuen Text mit einer anderen Bezugnahme ersetzt wurde.

¹³ Die Regelung der Korrekturmächtigung ist Teil des jährlichen Haushaltsverfahrens; siehe zuletzt Hessischer Landtag Drucksache 18/5051 vom 8. Dezember 2011, S. 22.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.); in einer Entscheidung vom 25. Juli 1962 (BVerfGE 14, S. 245 (S. 250)) hat das Bundesverfassungsgericht zur Beseitigung von „Unstimmigkeiten des Wortlauts eines Gesetzes“ Stellung genommen. Dabei hat es ausgeführt, diese Beseitigung sei kein konstitutiver Akt und diene nur der deklaratorischen Klarstellung des Gesetzestextes.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese ohne nochmalige Befassung des Parlaments auf der Grundlage der Geschäftsordnungen vorgenommenen Berichtigungen noch für zulässig gehalten. Es hat zur Berichtigung fehlerhafter Gesetzesbeschlüsse grundsätzlich ausgeführt, das Fehlen diesbezüglicher Vorschriften im Grundgesetz bedeute 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. Dies wäre im Hinblick auf die Erfordernisse einer funktionsfähigen Gesetzgebung, insbesondere die Arbeitsbelastung der gesetzgebenden Körperschaften unangemessen und unverhältnismäßig“¹⁵.

Die Vorschriften in den Geschäftsordnungen, „nach denen unter Aufgreifen der überkommenen Staatspraxis Druckfehler und andere offensichtliche Unrichtigkeiten ohne nochmalige Einschaltung der gesetzgebenden Körperschaften berichtigt werden können“¹⁶, hat das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen. Unter Hinweis auf die im Einzelnen strittige Grenzziehung bei der Zulässigkeit derartiger Berichtigungen hat das Gericht seine völlige Übereinstimmung hervorgehoben, dass die äußerste Grenze für solche Berichtigungen darin zu sehen sei, dass der „materielle Normgehalt“ durch die Berichtigung keinesfalls angetastet werden dürfe.

Des Weiteren hat sich das BVerfG im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegen das Lebenspartnerschaftsgesetz mit der Zulässigkeit der Berichtigung eines Gesetzesbeschlusses befasst.¹⁷ Nach einem Hinweis des Bundesministeriums der Justiz auf zwei nach seiner Auffassung offenbare Unrichtigkeiten in Abs. 3 und 4 des Art. 1 § 3 LPartDisBG hatten die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates darin eingewilligt, die als unrichtig beanstandeten Bestimmungen zu berichtigen. Das Gesetz vom 16. Februar 2001 wurde in der berichtigten Fassung ausgefertigt und verkündet. Hierzu hat das Gericht festgestellt, dass „die Berichtigung von Gesetzesbeschlüssen wegen des den gesetzgebenden Körperschaften zukommenden Anspruchs auf Achtung und Wahrung der allein ihnen zustehenden Kompetenz, den Inhalt von Gesetzen zu bestimmen, außerhalb des Beschlussverfahrens der Art. 76 ff. GG nur in sehr engen Grenzen zulässig [ist]. Maßstab für eine solche Grenzziehung im Einzelnen und für die ausnahmsweise Zulässigkeit der Berichtigung eines Gesetzesbeschlusses ist dessen offensichtliche Unrichtigkeit. Dabei kann sich eine offenbare Unrichtigkeit nicht allein aus dem Normtext, sondern insbesondere auch unter Berücksichtigung des Sinnzusammenhangs und der Materialien des Gesetzes ergeben. Maßgebend ist, dass mit der Berichtigung nicht der rechtlich erhebliche materielle Gehalt der Norm und mit ihm seine Identität angetastet wird“¹⁸.

3.2. Meinungsstand in der Literatur

Im Schrifttum werden zur Behandlung von Fehlern in Gesetzesbeschlüssen unterschiedliche Auffassungen vertreten. Eine einheitliche Terminologie und Systematik für die auftretenden Fehlerarten und insbesondere eine einheitliche Bestimmung des Terminus „offenkundige

15 BVerfGE 48, S. 1 (S. 18).

16 So die anschauliche Formulierung zu BVerfGE 48, S. 1 (S. 18).

17 Vgl. BVerfGE 105, S. 313 ff.

18 BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

Unstimmigkeiten“ hat sich bisher nicht herausbilden können. Die Auswertung der zur Fehlerkorrektur von Gesetzesbeschlüssen durch die Exekutive vertretenen Positionen lässt lediglich ein Meinungsspektrum erkennen, das sich im Wesentlichen wie folgt kennzeichnen lässt:

Ein Teil der Literatur richtet sich stärker am Wortlaut des Berichtigungstatbestandes aus. Danach gehören zu den offenbaren Unrichtigkeiten „Fehler, die aus dem Text heraus jedermann erkennbar sind, beispielsweise Rechtschreibungsfehler, das Vertauschen von Buchstaben oder von ganzen Zeilen“ sowie Druckfehler, „die versehentlich Zahlen oder Satzzeichen falsch wiedergeben“¹⁹.

Klaus Stern trennt zunächst zwischen Fehlern vor beziehungsweise nach der Verkündung. Er macht dies im Weiteren bei der sachlichen Differenzierung an § 319 ZPO fest und unterscheidet „Schreibfehler, Fassungsfehler und sonstige offenbare Unrichtigkeiten“, die immer berichtigt werden durften, von Fehlern, „die nicht Ausdrucksmängel bei im Übrigen unbezweifelbarer Klarheit darstellen“²⁰. Er räumt ein, dass die Staatspraxis diese Differenzierung nicht immer stringent durchgehalten hat.²¹

Des Weiteren wird vertreten, dass von „offenbaren Unstimmigkeiten“ beziehungsweise „Unrichtigkeiten“ redaktionelle Änderungen ebenso wenig erfasst werden wie die Klarstellung inhaltlicher Ungereimtheiten. Das Tatbestandsmerkmal „offenbare Unstimmigkeiten“ wird bei dieser Betrachtung ohne Begründung als inhaltlich deckungsgleich mit „offenbaren / offenkundigen Unrichtigkeiten“ verstanden. Im Einzelfall könne indes zweifelhaft sein, „wo die Grenzen für eine solche Berichtigung zu ziehen sind“. Im Übrigen wird inhaltlich auf die oben dargestellte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bezug genommen, wonach der materielle Normgehalt keinesfalls angetastet werden darf.²² Auch *Hugo Marx* verneint die Zulässigkeit einer diese Befugnis umfassenden Ermächtigung des Bundestagspräsidenten durch den Bundestag.²³

Dem gegenüber stehen Auffassungen, die sich primär am Willen des Gesetzgebers orientieren und in diesem Rahmen weitergehende Korrekturen zulassen. Danach können offenbare Unrichtigkeiten und sonstige Unstimmigkeiten ohne selbständige Änderungsnorm „durch das Organ, das den Fehler bemerkt“, korrigiert werden, „solange die Erklärung sich noch in seinem Verfügungsbereich befindet, im übrigen durch Anzeige gegenüber dem im Gesetzgebungsverfahren nachfolgend befassten Organ; nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens wohl nur noch durch die Exekutive“²⁴. *Johann Friedrich Staats* sieht die Grenze zur inhaltlichen Änderung des Gesetzestextes noch nicht als überschritten an, wenn „lediglich Redaktionsversehen berichtigt werden, die sich in dem beschlossenen Text als offenbare Unrichtigkeiten niedergeschlagen haben“. Um offenbare Unrichtigkeiten handele es sich jedoch nur, wenn „sowohl der Mangel als seine Korrektur im Zeitpunkt der Schluss-

19 *Rüdiger Sannwald*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfau*, Kommentar zum Grundgesetz, Köln 2011, Art. 77 Rz. 12.

20 *Klaus Stern*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, Band II, München 1980, § 37 III 12, S. 638.

21 Vgl. ebenda, § 37 III 12, S. 639.

22 Vgl. BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

23 Vgl. *Hugo Marx*, Kann der Bundestag seinen Präsidenten ermächtigen, redaktionelle Änderungen an einem von ihm angenommenen Gesetz vorzunehmen?, in: DVBl. 1967, S. 716 – 717.

24 *Eckart Schiffer*, a.a.O. (Fn. 6), S. 52 ff., S. 58.

abstimmung für jeden Abgeordneten nachweislich erkennbar waren“²⁵. *Friedrich Schack* fasst die Redaktionsfehler mit den Druckfehlern im eigentlichen Sinne unter den Begriff „Textfehler“ zusammen.²⁶

Nach *Michael Kirns* Ansicht verbietet es die Auslegungslehre des Bundesverfassungsgerichts nicht, formlose Korrekturen am Gesetzestext vorzunehmen: „Trifft das Gesetz nun eine Regelung in einer Weise, auf die sich vernünftigerweise ein gesetzgeberischer Wille gar nicht beziehen konnte, so widerspricht es nicht der strikten Bindung an die Verfahrensvorschriften, wenn diese Regelung ... korrigiert wird.“ Hierunter zählt er Rechtschreibungsfehler und sonstige offenbare Unrichtigkeiten, bei denen es darauf ankommt, ob der Gesetzgeber „diese Regelung vernünftigerweise wollen konnte“ und auch „ob ... die ‚richtige‘ Version eindeutig ist“²⁷. Nach *Andreas Reich* liegen „offensichtliche Unrichtigkeiten“ dann vor, „wenn der objektivierte Wille des Gesetzgebers von dem vorhandenen Text abweicht“. Redaktionelle Änderungen seien hingegen mehr als „offensichtlich notwendige“ Berichtigungen. Sie dürften wegen der Gefahr inhaltlicher Veränderungen „nur von einem vom Gesetzgeber ermächtigten Verfahrensbeteiligten vorgenommen werden“. Im Weiteren weist *Reich* unter anderem darauf hin, dass der Bundestag die Bundesregierung in diesem Sinne ermächtigen kann und diese Ermächtigung nur deklaratorische Wirkung hat. Ziel sei es, sich dabei im Rahmen des objektiv erkennbaren parlamentarischen Willens zu bewegen und im Interesse der Rechtssicherheit einen einwandfreien Text herzustellen. Es dürfe nicht weitergegangen werden, als es die Verständlichkeit erfordere.²⁸

Einigkeit in Rechtsprechung und Literatur besteht allerdings darin, dass der materielle Normgehalt des betroffenen Gesetzes durch die Korrekturen nicht beeinträchtigt werden darf.²⁹

4. Voraussetzungen für den Gebrauch der Korrekturmächtigung

4.1. Der objektivierte Wille des Gesetzgebers

Eine Korrektur des Haushaltsplans darf – wie jede Gesetzeskorrektur durch die Exekutive – nur vorgenommen werden, wenn sie mit dem Willen des Haushaltsgesetzgebers in Einklang steht. Dabei ist zwischen dem gesetzgeberischen Willen, wie er unmittelbar im Text des Haushaltsplans seinen Ausdruck gefunden hat („objektivierter Wille“), und Willensäuerungen im parlamentarischen Haushaltsverfahren zu unterscheiden.

²⁵ *Johann-Friedrich Staats*, a.a.O. (Fn. 5), S. 185.

²⁶ Vgl. *Friedrich Schack*, Redaktionsfehler, formelle Verfassungswidrigkeit und Irrtum und Täuschung des Gesetzgebers, in: DÖV 1964, S. 469 – 471, S. 469.

²⁷ *Michael Kirn*, a.a.O. (Fn. 6), S. 51.

²⁸ Vgl. *Andreas Reich*, Korrekturen im Gesetzestext, in: DÖV 1973, S. 846 – 849, S. 847.

²⁹ Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 19); BVerfGE 105, S. 313 (S. 335); *Rüdiger Sannwald*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Hans Hofmann / Axel Hopfau*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 77 Rz. 12 m.w.N., *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 20), § 37 III 12 a.E., S. 639; *Hans Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Berlin / New York 1989, S. 873 Rz. 38; *Andreas Reich*, a.a.O. (Fn. 28), S. 847; *Michael Kirn*, a.a.O. (Fn. 6), S. 51.

Nach ständiger Rechtsprechung³⁰ ist maßgebend für die Auslegung eines Gesetzes der in ihm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den das Gesetz hineingestellt ist. Um den objektivierten Willen des Gesetzgebers zu erfassen, können grundsätzlich die herkömmlichen, sich ergänzenden Methoden herangezogen werden, mithin die Auslegung aus dem Wortlaut der Norm, aus ihrem Zusammenhang, aus ihrem Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte.

Hinsichtlich der Verwertung der Gesetzesmaterialien hat das BVerfG³¹ in seiner früheren Rechtsprechung die Einschränkung gemacht, dass sie nur insoweit heranzuziehen sind, als sie auf den objektiven Gesetzesinhalt schließen lassen. Danach soll die Entstehungsgeschichte einer Vorschrift nur insoweit Bedeutung haben, als sie die Richtigkeit eines aus dem Wortlaut und der Systematik gewonnenen Auslegungsergebnisses bestätigt oder danach möglicherweise noch bestehende Zweifel auszuräumen imstande ist.³² Materialien sind damit in der Regel nur unterstützend zu verwenden und „dürfen nicht dazu verleiten, die Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen“³³. Soweit sich allerdings aus den Materialien (insbesondere Entwürfe und dazu gehörende Begründungen, Ausschuss- und Kommissionsberichte, Beratungs- und Parlamentsprotokolle) ein bestimmter Wille klar ermitteln lässt, ist es der Rechtsprechung verwehrt, die eigenen Wertungen an dessen Stelle zu setzen.³⁴ Nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Richter die gesetzgeberische Grundentscheidung zu respektieren und muss den Willen des Gesetzgebers unter gewandelten Bedingungen möglichst zuverlässig zur Geltung bringen.³⁵ Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift nicht entscheidend ist.³⁶ Der Wille des Gesetzgebers kann bei der Auslegung des Gesetzes nur insoweit berücksichtigt werden, als er in dem Gesetz selbst einen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden hat.³⁷ Seine Absichten müssen „wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext ihren Niederschlag gefunden haben, wenn der Richter hierauf sein Urteil stützen will“³⁸. Auffassungen einzelner Abgeordneter zu einem Gesetzesvorhaben sind grundsätzlich „nicht die Auffassung des Gesetzgebers“, es sei denn, sie haben in amtliche Begründungen oder Berichte der maßgebenden Ausschüsse Eingang gefunden.³⁹ „Konkrete Vorstellungen, die von Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften über die nähere Bedeutung oder Reichweite einer einzelnen Bestimmung, eines Normbestandteils oder eines Begriffs und ihrer Handhabung

30 Vgl. BVerfGE 1, S. 299 (S. 312); BVerfGE 10, S. 234 (S. 244); BVerfGE 11, S. 126 (S. 130); BVerfGE 20, S. 283 (S. 293); BVerfGE 59, S. 128 (S. 153); BVerfGE 79, S. 106 (S. 121).

31 Vgl. BVerfGE 1, S. 299 (S. 312); BVerfGE 11, S. 126 (S. 130); BVerfGE 62, S. 1 (S. 45); BVerfGE 64, S. 262 (S. 275).

32 Vgl. BVerfGE 1, S. 299 (S. 312); BVerfGE 10, S. 234 (S. 244); BVerfGE 11, S. 126 (S. 131).

33 BVerfGE 11, S. 126 (S. 130).

34 Vgl. Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin 1991, S. 328; vgl. auch BVerfGE 2, S. 266 (S. 276); BVerfGE 19, S. 248 (S. 253).

35 Vgl. BVerfG, in: NJW 2011, S. 836, S. 838.

36 Vgl. BVerfGE 1, S. 234 (S. 312); BVerfGE 10, S. 234 (S. 244).

37 Vgl. BVerfGE 11, S. 126 (S. 130); BVerfGE 59, S. 128 (S. 153).

38 BVerfGE 86, S. 59 (S. 64).

39 BVerfGE 98, S. 265 (S. 339).

wie Wirkung geäußert werden, stellen für die Gerichte jedenfalls nicht eine bindende Anleitung dar, so erhellend sie im Einzelfall für die Sinnermittlung auch sein mögen. Sie sind als solche nicht schon Inhalt des Gesetzes.“⁴⁰

Für die Beantwortung der Frage nach dem rechtmäßigen Gebrauch der Korrekturmächtigung ist unter dem Aspekt der Beachtung des gesetzgeberischen Willens entscheidend, ob die vorgenommenen Korrekturen des Haushaltsplanes nach den vorgenannten verfassungsgerichtlichen Auslegungsleitlinien vom objektivierten Willen des Haushaltsgesetzgebers getragen werden.

4.2. Der „materielle Normgehalt“ als äußerste Grenze für Korrekturen des Haushaltsplans

Das BVerfG hat es in zwei Entscheidungen zur Gesetzesberichtigung durch die Exekutive zum Maßstab für die äußerste Grenze einer zulässigen Gesetzeskorrektur gemacht, dass der „materielle Normgehalt“ hierdurch nicht angetastet werden darf.⁴¹ Das Gericht hat den von ihm geprägten Rechtsbegriff in seiner grundlegenden Entscheidung nicht näher erläutert. Es deutet lediglich an, dass für seine Entscheidung 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.⁴² So hat das BVerfG den materiellen Normgehalt in diesem Fall nicht dadurch als angetastet angesehen, dass der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vor Gesetzesverkündung die Bezugnahme auf das vom Bundestag und Bundesrat bereits beschlossene ÄndGMFG⁴³ berichtigte, indem er die obsolet gewordene Verweisung durch die Bezugnahme auf das MFG⁴⁴ selbst ersetzte.

Der durch das Bundesverfassungsgericht gesetzte Zulässigkeitsrahmen für Gesetzeskorrekturen unter Hervorhebung der Bedeutung des materiellen Gehalts der Norm lässt den Rückschluss zu, dass Änderungen im formellen Normenbereich und auch inhaltliche, gleichwohl durch den Begriff des materiellen Normgehalts begrenzte Berichtigungen vorgenommen werden können. Die Bezugnahme des Gerichts auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterstützt diese Annahme.

5. Auslegung der erteilten Korrekturmächtigung

Der Wortsinn des Begriffs „Unstimmigkeiten“ erschließt sich am deutlichsten aus der Bedeutung seines Wortbestandteils „stimmig“, der im Sinne von „zusammenpassend“ und „übereinstimmend“ verstanden wird.⁴⁵ Die Bereinigung einer Unstimmigkeit kann daher

40 BVerfGE 54, S. 277 (S. 298); siehe auch *Karl Larenz*, a.a.O. (Fn. 34), S. 329 f.

41 BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.); BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

42 BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.).

43 Drittes Gesetz zur Änderung des Milch- und Fettgesetzes vom 27. Juli 1961 (BGBl. I, S. 1104).

44 Gesetzes über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Milch- und Fettgesetz) vom 28. Februar 1951 (BGBl. I, S. 135).

45 Unter dem Stichwort „stimmig“ vgl. Duden, Band 1: Rechtschreibung der deutschen Sprache, Mannheim u.a. 1996, S. 712; ders., Band 7: Das Herkunftswörterbuch, Etymologie der deutschen Sprache, Mannheim u.a. 1997.

vom Wortsinn her als Beseitigung von nicht Zusammenpassendem beziehungsweise nicht Übereinstimmendem beschrieben werden beziehungsweise umgekehrt als die Herstellung einer stimmigen, übereinstimmenden Aussage. Bezogen auf einen Gesetzestext kann die Bereinigung von Unstimmigkeiten somit als die Beseitigung nicht übereinstimmender beziehungsweise die Herstellung zusammenpassender Textpassagen verstanden werden. Ihrer Stellung im Text der Ermächtigung nach sind die „offenkundigen Unstimmigkeiten“ ferner als eine eigenständige Fehlerkategorie und nicht als bloßer Annex zu den durch ein Komma getrennten Rechtschreib- und Rechenfehlern ausgestaltet. Es heißt nicht: „Rechtschreibfehler und / oder sonstige offenkundige Unstimmigkeiten“. Diese aus der Textauslegung gewonnenen Gesichtspunkte sowie ein Vergleich mit § 122 Abs. 3 GOBT weisen darauf hin, dass eine Beschränkung auf die Berichtigung weitgehend technisch verursachter Fehler nicht beabsichtigt war, sondern auch die Korrektur inhaltsbezogener Mängel von der Ermächtigung umfasst sein sollte. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 2002 zur verfassungsrechtlichen Prüfung des Lebenspartnerschaftsgesetzes kann sich eine „offenbare Unrichtigkeit“ nicht nur aus dem Gesetzestext, sondern auch „unter Berücksichtigung des Sinnzusammenhangs und der Materialien des Gesetzes ergeben“⁴⁶.

Die Ermächtigung enthält dem Wortlaut nach keine Vorgabe oder Beschränkung dahingehend, wann die Unstimmigkeit aufgetreten beziehungsweise offenkundig geworden sein muss. Für eine enge Auslegung, welche die Befugnis der Exekutive auf die Korrektur solcher Unstimmigkeiten beschränken würde, die erst nach der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes auftreten beziehungsweise entdeckt werden, gibt der Text der Ermächtigung keinen Anhalt. Aus dem Wortlaut lässt sich auch nicht herleiten, dass der Finanzminister von seiner Korrekturmächtigung nicht mehr Gebrauch machen darf, wenn das Parlament die ihm im Verlauf des haushaltsgesetzlichen Verfahrens zur Verfügung stehende Korrekturmöglichkeit (Änderungsantrag) nicht genutzt hat.

Der sich aus der Wortauslegung sowie dem Sinn und Zweck der Ermächtigung ergebende Inhalt und Umfang der Korrekturbefugnis findet nach den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁴⁷ seine Begrenzung darin, dass durch eine Korrektur der materielle Normgehalt nicht angetastet werden darf. Diese äußerste Grenze für Gesetzesberichtigungen trägt dem Gewaltenteilungsgrundsatz Rechnung und darf auch bei inhaltsbezogenen Korrekturen von Unstimmigkeiten in Haushaltsgesetzen / Haushaltsplänen nicht überschritten werden.

Die vom Bundesverfassungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung⁴⁸ nur angedeutete begriffliche Eingrenzung des materiellen Normgehalts betrifft die Frage, ob sich die Berichtigung einer überholten Verweisung innerhalb der äußersten Grenze für eine zulässige Gesetzeskorrektur gehalten hat. Diese Entscheidung lässt erkennen, dass das Gericht in dem konkret zu beurteilenden Fall die Aktualisierung einer Gesetzesverweisung durch die Exekutive, das heißt ohne erneutes Durchlaufen eines (Änderungs-)Gesetzgebungsverfahrens, für zulässig gehalten hat; eine Begriffsbestimmung hat das BVerfG jedoch auch im aktuellen Urteil⁴⁹ nicht vorgenommen.

46 BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

47 Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.); BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

48 Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.).

49 Vgl. BVerfGE 105, S. 313 (S. 335).

Es ist bereits festgestellt worden, dass sich ausführlich bisher weder Rechtsprechung noch Lehre mit der Frage befasst haben, welche tatbestandlichen Grenzen für nicht in parlamentarischen Geschäftsordnungen verankerte Regelungen gelten, die die Exekutive zur Vornahme von Berichtigungen in Haushaltsplänen ermächtigen. Selbst kaum weiterführende Anhaltspunkte – wie in den Gründen der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht⁵⁰ über die Ersetzung einer überholten durch eine aktualisierte Gesetzesverweisung („keine Auswirkungen“ auf die Norm) für den Begriff des materiellen Normgehalts bei Berichtigungen allgemeiner Gesetze – sind somit nicht vorhanden.

Im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird allerdings den parlamentarischen Beratungen eine stärkere Bedeutung beizumessen sein. Diese können Hinweise für den Umfang einer Korrekturmächtigung im konkreten Einzelfall geben.

6. Fazit: Präzisierung durch den „materiellen Normgehalt“ sowie Gegenstand und Inhalt parlamentarischer Beratung

(1) Es liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Regierung beziehungsweise des Finanzministers zu entscheiden, ob Berichtigungen des verabschiedeten Haushalts der Vorlage eines Nachtragshaushalts bedürfen oder im Rahmen der Korrekturmächtigung des Finanzministers von diesem selbst vorzunehmen sind.

(2) Hinsichtlich der nicht veröffentlichten Teile des Haushaltsplans erfolgen Berichtigungen auf der Grundlage jährlich wiederkehrender, für das jeweilige Haushaltsverfahren beschlossener Ermächtigungen für den Finanzminister, während für die verkündeten Teile des Haushalts (Haushaltsgesetz, Gesamtplan) Korrekturregelungen der parlamentarischen Geschäftsordnungen beziehungsweise der Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien eingreifen.

(3) Zur Frage des rechtmäßigen Gebrauchs der Korrekturmächtigung für den Finanzminister kann lediglich die zur (allgemeinen) Berichtigung von Gesetzesbeschlüssen zu verzeichnende verfassungsrechtliche Rechtsprechung und Literatur herangezogen werden. Trotz unterschiedlicher Auffassungen und trotz fehlender Einheitlichkeit bei der Systematik und Terminologie der Berichtigungstatbestände und deren Auslegung besteht Einigkeit darin, dass der materielle Normgehalt des betroffenen Gesetzes durch die Korrekturen nicht beeinträchtigt werden darf.

(4) Entsprechendes gilt für die Beachtung des gesetzgeberischen Willens im parlamentarischen Haushaltsverfahren, wobei Voraussetzung für die Zulässigkeit von Korrekturen ist, dass diese vom objektivierten Willen des Haushaltsgesetzgebers getragen werden. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht seinen zur Eingrenzung der Berichtigungskompetenz beigetragenen und von ihm geprägten Rechtsbegriff des „materiellen Normgehalts“ (außer der Bezugnahme auf den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) auch in jüngeren Entscheidungen nicht weiter konkretisiert, wird unter Heranziehung seiner Rechtsprechung deutlich, dass Gegenstand und Inhalt parlamentarischer Beratungen die notwendige Präzisierung für die Bestimmung des zulässigen Gebrauchs der Korrekturmächtigung im konkreten Einzelfall ermöglichen.

50 Vgl. BVerfGE 48, S. 1 (S. 18 f.).