

## **Zur haushaltsrechtlichen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung**

### **A. Auftrag**

Mit Schreiben vom 22. November 1999 hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, gutachtlich zur Frage der Zulässigkeit der haushaltsmäßigen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung Stellung zu nehmen. Im Mittelpunkt der Prüfung soll dabei der Haushaltsvermerk bei Kapitel 03 03 stehen, wonach der Haushaltsgesetzgeber unter Bezugnahme auf § 14 des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Verwaltungsorganisationsreformgesetz) der Landesregierung eine weitreichende Ermächtigung für den Haushaltsvollzug erteilen soll.

Wegen der erbetenen zeitnahen Bearbeitung kann dieses Gutachten nur zu dem eingegrenzten Bereich der haushaltsmäßigen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung Stellung nehmen; aus diesem Grunde war es auch nicht möglich, weitere grundsätzliche haushaltsrechtliche Fragen - wie etwa die der Vereinbarkeit von § 6 Absatz 1, 3 und 4 des Landeshaushaltsgesetzes mit den Haushaltsgrundsätzen und dem Gebot der Normenklarheit – zu beantworten.

Die Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit ließ es nicht zu, auf alle haushaltsrechtlichen Fragestellungen umfassend einzugehen.

### **B. Vorbemerkung**

Mit Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz vom 11. Oktober 1999 übersandte die Landesregierung dem Landtag den Gesetzentwurf zum Landeshaushaltsgesetz 2000/2001 unter Beifügung der Haushaltspläne für den Doppelhaushalt (Drucksache 13/4800). Im Einzelplan 03 des Ministeriums des Inneren und

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag. Da in diesem Gutachten Äußerungen aus nicht-öffentlichen Sitzungen von Landtagsausschüssen zitiert werden, gilt die Bestimmung des § 78 Abs. 7 GOLT für dieses Gutachten entsprechend.**

für Sport findet sich in Kapitel 03 03 (Bezirksregierungen) der folgende Haushaltsvermerk:

„Nach dem Entwurf des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung werden die drei Bezirksregierungen aufgelöst und wesentliche Teile der Landesverwaltung neu organisiert.

Die haushaltmäßige Umsetzung dieser Neuorganisation erfolgt im Doppelhaushalt 2000/2001 unter Berücksichtigung der sich bei der Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung (vgl. § 14 des Entwurfs des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes) ergebenden neuen Haushaltsstrukturen in drei Schritten.

1. Veranschlagung von neuen Leerkapiteln und Leertiteln (Nullansätze) in den fachspezifischen Einzelplänen,
2. Übertragung der Bewirtschaftungsbefugnis im Haushaltsjahr 2000 von Mitteln und Stellen des Kapitels 03 03 auf die Direktionen sowie auf weitere, insoweit von der Neuorganisation betroffene Dienststellen,
3. Umsetzung von Mitteln und Stellen im Haushaltsjahr 2001.

zu 2.: Das Ministerium des Innern und für Sport kann für das Haushaltsjahr 2000 Mittel (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) und Stellen des Kapitels 03 03 im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien den Direktionen sowie den weiteren, von der Neuorganisation betroffenen Dienststellen übertragen.

zu 3.: Das Ministerium des Innern und für Sport wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien und dem für Finanzen zuständigen Ministerium Mittel (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) und Stellen mit Wirkung vom 1. Januar 2001 vom Kapitel 03 03 (Bezirksregierungen) in die jeweiligen Einzelpläne umzusetzen. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2001 können die betroffenen Ministerien im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium die mit Wirkung vom 1. Januar 2001 vorgenommene Umsetzung von Mitteln und Stellen durch entsprechende Änderungen den aktuellen Erfordernissen anpassen.“<sup>1</sup>

Der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Drucksache 13/4168) beruhte auf Beschlüssen des Ministerrats vom 21. April und 15. Dezember 1998 und wurde mit Schreiben vom 31. März 1999 beim Landtag eingebracht.

Mit Beschluss vom 12. Oktober 1999 hat der Landtag Rheinland-Pfalz das „Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung“<sup>2</sup> verabschiedet. § 5 dieses am 1. Januar 2000 in Kraft tretenden Gesetzes<sup>3</sup> erklärt die Bezirksregierung Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier zum 1. Januar 2000 für aufgelöst. An ihrer Stelle werden am 1. Januar 2000 als obere Landesbehörden Struktur-, Aufsichts-

<sup>1</sup> Entwurf des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2000/2001, Kapitel 03 03, Seite 49

<sup>2</sup> GVBl. 1999, 325 ff. vom 21. Oktober 1999

<sup>3</sup> Vgl. § 19 des Landesgesetzes.

und Dienstleistungsdirektionen errichtet (§ 6 des Landesgesetzes). Für diese Direktionen soll bei den obersten Landesbehörden ein so genannter "durchlaufender Haushalt" zur Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung eingerichtet werden (§ 14 des Landesgesetzes). Danach werden die Stellen und Haushaltsmittel, die für die Erledigung der den Direktionen übertragenen Aufgaben erforderlich sind, in den Einzelplänen der jeweils zuständigen obersten Landesbehörden veranschlagt und den Direktionen im erforderlichen Umfang zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz zugewiesen.

Schon vor der Verabschiedung des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung traf die Landesregierung umfangreiche Vorbereitungen zur fristgerechten Umsetzung ihrer Pläne zum 1. Januar 2000. Hierüber hat sie den Landtag verschiedentlich unterrichtet, etwa mit Schreiben des Ministers des Innern und für Sport vom 3. August 1999 (Vorlage 13/3227). Dort berichtet der Innenminister über konkrete Maßnahmen, die zur Umsetzung der Neuordnung der Mittelinstanz im Bereich des Einzelplans 03 geplant sind:

„Die Landesregierung hat entsprechend der Koalitionsvereinbarung für die 13. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags beschlossen, die drei Bezirksregierungen in Koblenz, Neustadt a.d.W. und Trier aufzulösen und die Landesverwaltung in wesentlichen Teilen neu zu organisieren. (...) Die organisatorischen Rahmenbedingungen wurden in 23 Sitzungen der Arbeitsgruppe Organisation festgelegt. Mit der vorliegenden konkreten Aufgabenzuordnung können nunmehr die erforderlichen Personalmaßnahmen vorgenommen werden. Die personelle Ausstattung der neuen Behörden erfolgt im Rahmen eines dynamischen Personalkonzepts. Nach allgemeinen Grundsätzen bei den Neuorganisationen folgt das Personal den Aufgaben. Dieser Grundsatz wird insoweit relativiert, als - dem politischen Auftrag entsprechend - eine sozialverträgliche Umsetzung der Neuorganisation angestrebt wird. (...) Es ist vorgesehen, im Doppelhaushalt 2000/2001 die haushaltsmäßigen Voraussetzungen für die entsprechenden Stellen- und Mittelumsetzungen unter Berücksichtigung der sich bei der Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung ergebenden neuen Haushaltsstrukturen zu schaffen.“<sup>4</sup>

Im weiteren Verlauf der Planungen nahm die Landesregierung jedoch von ihrem Vorhaben Abstand, die Neuorganisation der Landesverwaltung bereits im Haushaltsplan 2000/2001 vollständig haushaltsmäßig umzusetzen. Ausweislich des Protokolls der 32. Sitzung des Innenausschusses am 05. November 1999 führte der Innenminister hierzu aus:

---

<sup>4</sup> Vgl. Vorlage 13/3227

„Im Verlauf des Aufstellungsverfahrens für den Doppelhaushalt habe sich gezeigt, dass die ursprünglich im Zusammenhang mit der Einführung des durchlaufenden Haushalts vorgesehene haushaltsneutrale Umsetzung von Stellen und Mitteln des Kapitels 03 03 - Bezirksregierung - in die sich auf Grund der Neuorganisation ergebenden neuen Haushaltsstrukturen noch nicht möglich und nur schrittweise zu erreichen seien. Dies hänge vor allen Dingen damit zusammen, dass im Hinblick auf die nach § 1 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes zugesicherte Sozialverträglichkeit der Umsetzung des Personals derzeit überwiegend nicht feststehe, welche Stellen mit welcher Wertigkeit den neuen Direktionen bzw. dem Landesuntersuchungsamt endgültig zugewiesen würden. Eine rein theoretisch mögliche Stellenverteilung wäre deshalb zum jetzigen Zeitpunkt mit einer nahezu 80-%igen Fehlerquote behaftet. Um daher eine in diesem Punkt überwiegend unrichtige Darstellung im Haushaltsplan zu vermeiden, sei vorgesehen, dass zunächst auch im Doppelhaushalt das Kapitel 03 03 - Bezirksregierung - ebenso wie alle im Landeshaushalt von der Neuorganisation betroffenen sonstigen Kapitel in der bisherigen Form beibehalten würden. (...) Diese Übergangslösung für den kommenden Doppelhaushalt sei aus den dargestellten Gründen unvermeidbar, da anders dem Grundsatz der Haushaltsklarheit nicht Rechnung getragen werden könne.“<sup>5</sup>

Mit Schreiben vom 08. November 1999 beantwortete das Ministerium des Innern und für Sport die kleine Anfrage des Abgeordneten Franz Josef Bischel (CDU) zur Durchführung des Landesgesetzes zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung (Drucksache 13/4912, hier: Frage 2.) schließlich wie folgt:

„Das Personalkonzept im Zusammenhang mit der Neuorganisation der Landesverwaltung ist weitgehend erarbeitet und wird derzeit mit den betroffenen Ressorts abgestimmt. Bis Mitte November 1999 erfolgt die Vorlage an die Personalvertretung zur Mitbestimmung im Rahmen des Landespersonalvertretungsgesetzes.“

## **C. Stellungnahme**

### **I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Haushaltsplan**

Wesentliches Element des Budgetrechts des Parlaments ist sein Recht, über den Haushaltsentwurf der Regierung durch Gesetz zu entscheiden<sup>6</sup> (Art. 116 Abs. 2 LV). Das Parlament hat auf diese Weise „die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz“ über den Haushalt. Der Haushalt ist ein „zeitlich begrenztes Regierungsprogramm in Gesetzesform“.<sup>7</sup> Mit seiner Feststellung trifft das Parlament die „wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der

<sup>5</sup> Protokoll der 32. Sitzung des Innenausschusses am 5.11.1999, Seite 4.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Siekmann in Sachs, GG, Art. 110 Rn. 12-15.

<sup>7</sup> S. BVerfG DÖV 1977, S. 515, 516; s.a. BVerfGE 79, 311, 342.

Politik“.<sup>8</sup> Die Haushaltsbewilligung ist dabei - rechtlich, nicht politisch - das einzige Instrument, mit dem das Parlament die Regierung auch dort steuern und kontrollieren kann, wo sie ohne gesetzliche Ermächtigung oder parlamentarische Billigung tätig werden darf. Mit den Worten des Bundesverfassungsgericht ist das Budgetrecht des Parlaments

"eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt. ( ... ) Gerade auch weil das Parlament von seinen Kontrollbefugnissen, insbesondere von seinen Haushaltskompetenzen, Gebrauch machen kann, hat das Bundesverfassungsgericht es als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen, dass weit reichende politische Entscheidungen nach der gewaltenteilenden Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes nicht durch das Parlament, sondern durch andere oberste Staatsorgane getroffen werden".<sup>9</sup>

Das parlamentarische 'Grund-Recht' der Budgethoheit (Artikel 116 i.V.m. Art. 107 LV; vgl. Artikel 110 i.V.m. Artikel 77 GG) hat seine Ausprägung in den Haushaltsgrundsätzen gefunden. Zu den so genannten „klassischen Haushaltsgrundsätzen“<sup>10</sup> zählen auch die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -genauigkeit. Diese enthalten das Gebot, die im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistende Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen bzw. zu schätzen. Was mit Sicherheit im Haushaltsjahr zu erwarten ist, muss daher auf jeden Fall im Haushaltsplan veranschlagt werden. In diesen haushaltsrechtlichen Grundsätzen bewährt sich – wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zuletzt 1997 feststellte – das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments „als das wesentliche Instrument der Regierungskontrolle“<sup>11</sup>.

## **II. Budgetinitiativrecht und Planvorlagepflicht der Landesregierung**

Nach Artikel 116 der Verfassung von Rheinland-Pfalz in Verbindung mit den §§ 1 und 11 der Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) ist für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen, der durch Haushaltsgesetz festzustellen ist. Der Haushaltsplan hat alle in einem Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen des Landes zu enthalten und ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Nach der verfassungsrechtlichen Ordnung steht das Recht der Budgetinitiative ausschliesslich der Landesregierung zu. Budgetinitiative bedeutet

<sup>8</sup> BVerfGE 45, 1, 32, 70, 324, 335.

<sup>9</sup> BVerfGE 70, S. 324 ff., 356.

<sup>10</sup> Vergleiche Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Artikel 110 GG, Rz. 17 ff.

dabei die Befugnis (und wegen des Vorherigkeitserfordernisses zugleich die Pflicht<sup>12</sup>), den Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans beim Parlament einzubringen.<sup>13</sup>

Dieser Entwurf des Haushaltsplans ist gemäß § 28 Absatz 1 LHO vom Minister der Finanzen aufzustellen und wird von der Landesregierung beschlossen (§ 29 Absatz 1 LHO). Gemäß § 30 Absatz 1 LHO wird der Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans vor Beginn des Haushaltsjahres beim Landtag eingebracht und ist dort Beratungsgrundlage für die Verabschiedung des Haushalts. Hierbei trifft die Landesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung, alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben nach möglichst genauer Schätzung in den Haushaltsplan einzustellen.<sup>14</sup> Maßgeblicher Zeitpunkt für die planerische Abschätzung des zukünftigen Finanzbedarfs ist dabei nicht die Vorlage des Haushaltsentwurfs an das Parlament, sondern die gesetzliche Feststellung des Haushaltsplans im parlamentarischen Verfahren.<sup>15</sup> Ihrer Pflicht zur Vorlage eines Entwurfes des Haushaltsgesetzes und eines Entwurfs des Haushaltsplanes gemäß § 30 LHO wird die Landesregierung folglich nicht bereits dadurch ledig, dass sie überhaupt entsprechende Entwürfe dem Parlament zuleitet; vielmehr müssen diese Entwürfe auf aktuellen realitätsgetreuen Veranschlagungen und belastungsfähigen Prognosen beruhen.

### **III. Zum besonderen Rechtscharakter von Haushaltsplänen**

Der Haushaltsplan hat auf Grund des Vorherigkeitsprinzips (Art. 116 Abs. 2 LV) in hohem Maße planerischen und prognostischen Charakter. Dabei liegt es im Wesen jeder Planung, dass sie als zukunftsbezogenes Gestaltungsinstrument Ungewissheiten, Risiken und Unbekannte nicht außer Betracht lassen darf, um möglichst realistische Ergebnisse zu erzielen.<sup>16</sup>

Gemäß § 2 LHO dient der Haushaltsplan der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Landes im Bewilligungszeitraum *voraussichtlich* notwendig ist. Bei dieser von der Landesregierung zu bewältigenden planerischen Leistung ist eine Prognose für den Finanzbedarf im Bewilligungszeitraum -

---

<sup>11</sup> VerfGH AS 26, 4, 9.

<sup>12</sup> Vergleiche § 30 Landeshaushaltsordnung

<sup>13</sup> Vergleiche Piduch, Bundshaushaltsrecht, Artikel 110 GG, Rz. 15.

<sup>14</sup> Piduch, Bundshaushaltsrecht, Artikel 110 Rz. 38.

<sup>15</sup> Vergleiche Piduch, Bundshaushaltsrecht, Artikel 110 GG, Rnr. 38.

<sup>16</sup> Vergleiche Piduch, Bundshaushaltsrecht, Artikel 110 GG, Rz. 26.

dies ist gemäß § 4 LHO grundsätzlich das Haushaltsjahr als Kalenderjahr - aufzustellen.

Aus dem Vollständigkeitsgebot des Haushalts folgt eine Pflicht zu realitätsgerechter Einschätzung. Aus dieser Pflicht zu realitätsgerechter Schätzung können Anpassungszwänge resultieren: Ergeben sich im Laufe der Haushaltsberatung bessere Erkenntnisse, ist bis zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen die Regierungsvorlage zu korrigieren.<sup>17</sup> Ihre Verpflichtung zur Vorlage eines Haushaltsentwurfs verletzt die Landesregierung nämlich nicht nur dann, wenn sie den Entwurf gar nicht oder erst verspätet vorlegt, sondern auch und bereits dann, wenn sie es unterlässt, absehbare „Ausgaben bereits in den von ihr zu beschließenden und beim Landtag einzubringenden Entwurf des Haushaltsplans“<sup>18</sup> einzustellen.

#### **IV. Problematik der haushaltsmäßigen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung**

Zum Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes (11. Oktober 1999) war der Beschluss des Landtags zur Neuorganisation der Landesverwaltung (Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999) noch nicht gefasst. Neben diesem objektiven Unsicherheitsfaktor erschwerte sich die planerische Prognoseentscheidung der Landesregierung insbesondere dadurch, dass gemäß § 1 des Verwaltungsorganisationsreformgesetzes eine „sozialverträgliche Reform“ insbesondere hinsichtlich der Stellensituation durchgeführt werden sollte. Dadurch ergaben sich in dieser Situation objektive Spannungen zwischen der Prognosefähigkeit der Landesregierung auf der einen und den haushaltsrechtlichen Anforderungen, welche die Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit konstituieren: Mit dem vorliegenden Haushaltsplan wird die Landesregierung zu Ausgaben im Bereich der Bezirksregierungen ermächtigt (§ 3 LHO), also für Behörden, welche nach dem Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung ab dem 01. Januar 2000 nicht mehr bestehen werden. Dadurch ergeben sich ferner Spannungen zum Gebot der sachlichen Bindung (§ 45 LHO), wonach Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck, so weit und so lange er fort dauert, geleistet und in Anspruch

---

<sup>17</sup> Rheinland-Pfälzischer Verfassungsgerichtshof, Amtliche Sammlung 26, 4, 9. Die Lösung einer verwandten Problematik ist in Artikel 119 der Landesverfassung zu finden; vgl. dazu Verfassungsgerichtshof NRW in NVWZ 1992, 470. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass außerplanmäßige Ausgaben nur im Falle einer „unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses“ statthaft sind (Artikel 119, Satz 2 der Landesverfassung).

<sup>18</sup> VerFGH AS 26, 4, 21.



genommen werden dürfen. Gleichzeitig ergeben sich Kollisionen mit dem Prinzip der Einzelveranschlagung (§17 Absatz 1 LHO) sowie zu den als Ausnahmevorschriften gebildeten §§ 19 und 20 LHO zur Übertragbarkeit und Deckungsfähigkeit von Ausgabenermächtigungen.

Vorliegend ist zu beachten, dass sich während der Haushaltsberatungen immer weiter herauskristallisierte, dass der von der Landesregierung vorgelegte Haushaltsplan in seiner jetzigen Fassung dem tatsächlichen Sach- und Rechtsstand im Jahre 2000 widersprechen wird und damit als Ergebnis einer Fehlprognose erscheint.<sup>19</sup> Dies ist zum jetzigen Zeitpunkt der Haushaltsberatungen auch für die Landesregierung absehbar. Problematisch ist dabei insbesondere, dass bestehende Unwägbarkeiten im Bereich der Personalplanung (Stichwort: sozialverträgliche Reform) auch für Bereiche in Anspruch genommen werden, bei denen weit weniger Planungsunsicherheit besteht: Selbst wenn man daher für die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) objektive Planungsschwierigkeiten attestiert, so sind diese für andere Hauptgruppen - etwa die Hauptgruppe 1 (Verwaltungseinnahmen), die Hauptgruppe 2 (Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen) oder etwa die Hauptgruppe 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse) - nicht im gleichen Maße vorhanden. Soweit der Staatsminister des Innern und für Sport die undifferenzierten Nullansätze in sämtlichen Hauptgruppen der neuzuschaffenden Direktionen damit zu rechtfertigen sucht, dass „die Sachmittelzuteilung vom Personal nicht losgelöst gesehen werden könne“<sup>20</sup>, so vermag diese Begründung nicht vollständig zu überzeugen. Es scheint nämlich durchaus als möglich, alle im Bezug auf die aufzulösenden Bezirksregierungen veranschlagten Titel und Untertitel Punkt für Punkt daraufhin zu überprüfen, ob sie bei den ab dem 1. Januar 2000 errichteten Direktionen nicht in ähnlicher oder gar unveränderter Weise veranschlagt werden können. Dies ist bei einer ganzen Reihe von veranschlagten Titeln im Kapitel 0303 durchaus plausibel (vergleiche für die Hauptgruppe 1 nur die Titel 111 01, 111 12, 112 01 etc.).

## **V. Ausgleich von Budgetrecht und Budgetinitiativrecht**

In dieser Spannungslage von parlamentarischem Budgetrecht und Budgetinitiativrecht (und -pflicht) der Landesregierung ist nach einem rechtlichen Ausgleich zu suchen. Insoweit verweist das BVerfG auf den „verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die Verfassungsorgane verpflichtet sind, bei der Inanspruchnahme ihrer verfas-

---

<sup>19</sup> Offenbar ist inzwischen die Personalvertretung bei den Bezirksregierungen auf einem neueren Stand als der Haushaltsplan, vgl. Drs. 13/4912.



sungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen (BVerfGE 35, 193 [199])<sup>21</sup>. Dieses verfassungsrechtliche ‚Rücksichtnahmegebot‘ begründet insbesondere „verfassungsrechtliche Kommunikations- und Konsultationspflichten“<sup>22</sup>. Insbesondere hat die Landesregierung auch in haushaltsrechtlichen Fragen eine „Prüfpflicht“ dahingehend, „ob nicht nach der Sachlage im Einzelfall eine Bewilligung durch den Gesetzgeber möglich ist“<sup>23</sup>.

In dieser – vom Zeitdruck des Vorherigkeitsprinzips beherrschten – Situation sind verschiedene haushaltsrechtskonforme Lösungsmöglichkeiten denkbar.

### **1. Ausgleich über § 50 LHO**

Nach § 50 LHO kann die Landesregierung Mittel und Planstellen umsetzen, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere Verwaltung übergehen. Voraussetzung für eine Umsetzung von Mitteln und Planstellen im Sinne von § 50 LHO ist, dass Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere übergehen, wobei nach einheitlicher Auffassung unter „Verwaltung“ eine Organisationseinheit zu verstehen ist, für die im Haushaltsplan ein eigenes Kapitel mit ausgewiesenen Planstellen und sonstigen Stellen eingerichtet ist.<sup>24</sup>

Das bestehende Planungsdefizit lässt sich jedoch nicht durch die (entsprechende) Anwendung des § 50 Abs. 1 LHO kompensieren: Ausdrücklich wird für § 50 LHO darauf hingewiesen, dass die durch Organisationsänderungen bedingte Neuverteilung von Mitteln und Stellen „während des Haushaltsjahres“<sup>25</sup> vorgenommen werden muss. Ziel dieser Vorschrift ist es nämlich nicht, bereits im Planaufstellungs- bzw. Haushaltsberatungsstadium zu verzeichnende Nachbesserungserfordernisse nachträglich - und ohne Einschaltung des Parlaments - auszugleichen. Vielmehr sind die in § 50 LHO aufgeführten gesetzlichen Ermächtigungen darauf ausgerichtet, „denjenigen Haushaltszustand zu verwirklichen, der bestehen würde, wenn die einschlägigen Vorgänge bereits bei Haushaltsaufstellung erkannt worden wären“.<sup>26</sup> Die wesentlichen Entwicklungen sind jedoch – in weiten Bereichen - schon jetzt planbar. Es widerspräche daher dem Grundsatz der Budgethoheit der Parlaments, absehbare und wesentliche Änderungen des Finanzbedarfs nicht vom Parlament, sondern ausschließlich von der Landesregierung umsetzen zu lassen.

---

<sup>20</sup> Protokoll Teil II der 32. Sitzung des Innenausschusses am 5.11.1999, Seite 18.

<sup>21</sup> BVerfGE 45, 1 (39).

<sup>22</sup> BVerfGE 45, 1 (39).

<sup>23</sup> BVerfGE 45, 1 (39).

<sup>24</sup> Vergleiche Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band II, C/50/8.

<sup>25</sup> Dommach in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 50 BHO Rz. 2.

## 2. Ausgleich über § 32 LHO

Mit den während der Haushaltsberatungen eingetretenen Änderungen der Planungssituation ist eine Lage eingetreten, in welcher an eine Ergänzung des Entwurfs des Haushaltsplans gemäß § 32 LHO zu denken ist.

Ergänzungen sind Änderungsvorlagen der Landesregierung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes bzw. des Haushaltsplanes während des parlamentarischen Verfahrens der Haushaltsberatung, die der Aktualisierung des vorliegenden Haushaltsentwurfs dienen und in diesen Entwurf (durch den Haushaltsausschuss des Parlaments) einzuarbeiten sind, bevor das Plenum den Gesetzesbeschluss zum Haushalt fasst.<sup>27</sup> Sie sind eine „nachträgliche Komplettierung des Haushaltsentwurfs, die diesen im Beratungsstadium aber noch einholen und sich mit ihm vereinigen sollen“.<sup>28</sup> Sind nämlich nach Einbringung des Haushaltsentwurfs Entwicklungen eingetreten, die im Vergleich zur planmäßig angenommenen Entwicklung wesentliche Änderungen des Haushaltsentwurfs angezeigt erscheinen lassen, dient eine solche Ergänzungsvorlage insbesondere der Sicherung der Budgethoheit des Parlaments und damit der Entscheidung über die Frage der Unabweisbarkeit von Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen; zudem werden spätere Überschreitungen des Haushaltsplans von vornherein ausgeschlossen.

Da grundsätzlich mit jeder Haushaltsplanung Risiken verbunden sind, die sich mit fortschreitender tatsächlicher Entwicklung konkretisieren, kommt eine Ergänzung des Haushaltsentwurfs allerdings nur dann in Betracht, wenn „kalkulierbare Änderungen von erheblichem Gewicht mit Auswirkung auf den gesamten Haushaltsplan eintreten und eine Vorlage der Regierung entscheidungs- und etatreif ist“.<sup>29</sup>

Bei einem Haushaltsvolumen des Kapitels 0303 von insgesamt mehr als 377 Mio. DM hat die in Frage kommende Ergänzung des Haushaltsentwurfs in Bezug auf den gesamten Haushaltsplan erhebliches Gewicht; die bereits jetzt kalkulierbaren Änderungen in der Haushaltsentwicklung sind für den Bereich der sächlichen Mittel teilweise schon jetzt, für sämtliche Sach- und Personalmittel jedoch spätestens zum Haushaltsjahr 2001 hinreichend kalkulierbar.

Auf die Möglichkeit der Korrektur von überholten Haushaltsplänen durch die Einbringung von Ergänzungs- bzw. Nachtragshaushalten verwies insbesondere der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz anlässlich der letzten Verurteilung der Landesre-

---

<sup>26</sup> Piduch, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, lose Blattsammlung, Stand Juli 1998, § 50 Rz. 1.

<sup>27</sup> Vergleiche Piduch, a.a.O., § 32 Rz. 1.

<sup>28</sup> Vialon, Haushaltsrecht (2. Auflage 1959), Seite 207.

<sup>29</sup> Piduch, Bundeshaushaltsordnung, § 32 Rz. 2.

gierung im Jahre 1997.<sup>30</sup> Den Hinweis auf die typischen Schwierigkeiten, welche mit einer Korrektur des Haushaltsplanes für die Landesregierung verbunden sind, hat der Verfassungsgerichtshof schon damals als „verfassungsrechtlich nicht weiterführend“ abgetan<sup>31</sup> und auf die Pflicht des Ministers der Finanzen verwiesen, schon bei der Haushaltsaufstellung die Haushaltsansätze „sogfältig, also auch wirklichkeitsnah“<sup>32</sup> zu prüfen.

Bei der Frage einer Ergänzungsvorlage im Rahmen des parlamentarischen Beratungsverfahrens ist dabei das folgende zu berücksichtigen: Sind die zwischenzeitlich eingetretenen Umstände weniger gravierend und lassen sich die Auswirkungen auf die weiteren Haushaltsentwicklungen noch nicht absehen, so wird die Regierung die Problemlösung grundsätzlich bis zu einem Nachtragshaushalt (§ 33 LHO) oder bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt aufschieben.<sup>33</sup> Vorliegend hält die Landesregierung die mit der Neuorganisation der Landesverwaltung verbundenen Änderungen offenbar einerseits für gravierend genug, um bereits jetzt im Haushalt entsprechende Leerstellen für die Direktion vorzusehen; andererseits hält sie diese Organisationsfragen jedoch offenbar nicht für wesentlich genug, um auf die Vorlage eines Doppelhaushalts (Art. 116 Abs. 2 der Landesverfassung) zu verzichten.<sup>34</sup> Der von ihr gewählte Weg ist in so fern inkonsequent und hat zur Folge, dass das Parlament bei der haushaltsrechtlichen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung und Mitwirkungsmöglichkeiten ‚außen vor‘ bleibt.

Die Haushaltspraxis hat jedoch Ergänzungsvorlagen zu einer Ausnahmeerscheinung werden lassen, und zwar sowohl beim Bund als auch in den Ländern.<sup>35</sup> Dies ist insbesondere darauf zurück zu führen, dass eine Ergänzungsvorlage der Landesregierung zu einer Verzögerung der parlamentarischen Beratungen führt und folglich das Vorherigkeitsgebot des Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung beeinträchtigt.

### **3. Ergänzung des Haushaltsvermerks**

Sollte daher aus rein zeitlichen Gründen die hier für erforderlich gehaltene Ergänzungsvorlage der Landesregierung nicht mehr rechtzeitig eingebracht werden kön-

---

<sup>30</sup> VerfGH AS 26, 4, 17.

<sup>31</sup> VerfGH AS 26, 4, 18.

<sup>32</sup> VerfGH AS 26, 4, 18.

<sup>33</sup> Vergleiche Dommach in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, Stand Juni 1999, § 32 BHO Ziffer 2.

<sup>34</sup> bzw. die Einbringung eines Nachtragshaushalts gemäß § 33 LHO zu erwägen

nen, so gilt es, im Rahmen des skizzierten Verhältnisses von Budgethoheit des Parlaments und Verantwortung der Landesregierung für die Haushaltsplanung eine Lösung zu finden, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt.

Ansatzpunkt ist hierbei der von der Landesregierung vorgeschlagene Haushaltsvermerk zum Kapitel 0303: Ermächtigungen zum Vollzug des Doppelhaushalts 2000/2001 werden nach diesem Haushaltsvermerk ausschließlich dem Ministerium des Innern und für Sport bzw. den an der haushaltsmäßigen Umsetzung der Neuorganisation beteiligten Ministerien übertragen.

Diese Regelung ist fragwürdig: Der vorgeschlagene Haushaltsentwurf ist in so fern unausgewogen, als er die verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments vollständig ausblendet und eine parlamentarische Beteiligung an der konkreten Verwendung erheblicher Haushaltsmittel nicht vorsieht. Auf Grundlage der dargestellten Sach- und Rechtslage ist jedenfalls mit Beginn des Haushaltsjahres 2001 die bislang vorgesehene Anpassung der Umsetzung von Mitteln und Stellen gemäß den „aktuellen Erfordernissen“ ohne Einbeziehung des Parlaments verfassungsrechtlich problematisch. Im Ergebnis liefe dieser Haushaltsvermerk nämlich ab dem Jahr 2001 auf eine „Globalbudgetierung“ im Bereich der neuen Direktionen unter den besonderen Bedingungen des durchlaufenden Haushalts (vgl. § 14 Verwaltungsorganisationsreformgesetz) ohne Einbeziehung der Volksvertretung hinaus.

Dem gegenüber wäre eine Lösung rechtlich vorzugswürdig, welche die Umsetzung der Mittel (einschließlich Verpflichtungsermächtigungen) und Stellen jedenfalls mit Wirkung vom 1. Januar 2001 vom Kapitel 0303 (Bezirksregierungen) in die jeweiligen Einzelpläne von der Zustimmung des Parlaments abhängig macht. Dies könnte durch die angeregte Ergänzung des Haushaltvermerks geschehen. Im Ergebnis könnte so in praktikabler Form und unter Verzicht auf eine Ergänzungsvorlage der Landesregierung gemäß § 32 LHO die Budgethoheit des Parlaments gewahrt werden, ohne die Planungsfähigkeit der Landesregierung zu überfordern.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t

---

<sup>35</sup> Vergleiche Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 32 BHO Rz. 3.