

## **Verfassungsmäßigkeit der Praxis des Finanzministers zur Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben**

### **A. Auftrag**

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, in einer vertraulichen gutachtlichen Stellungnahme die Verfassungsmäßigkeit der Praxis des rheinland-pfälzischen Finanzministers bei der Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben zu prüfen. Die CDU-Fraktion möchte dabei insbesondere geklärt wissen, wo nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen die verfassungsrechtlichen Grenzen der Einwilligung des Finanzministers liegen und ob die Einwilligungspraxis des rheinland-pfälzischen Finanzministers im Haushaltsjahr 1996 mit der Landesverfassung und der Landeshaushaltsordnung im Einklang steht.

### **B. Gutachtliche Stellungnahme**

#### **I. Die Zustimmung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben nach Artikel 119 LV**

1. Nach Artikel 116 Abs. 1 erster Halbsatz i.V.m. Absatz 2 Satz 1 Landesverfassung (LV) sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den durch Gesetz festzustellenden Haushaltsplan einzustellen. Mithin bedürfen alle

**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.**

Ausgaben des Landes einer Ermächtigung durch einen Haushaltsplan und ein Haushaltsgesetz. Diese verfassungsgesetzliche Regelung ist Ausdruck des Grundsatzes der Budgethoheit des Parlaments<sup>1</sup>.

Allerdings kann beim Vollzug des Haushalts so unvorhergesehen ein zusätzlicher Finanzbedarf entstehen, daß eine parlamentarische Bewilligung zu spät käme oder in Anbetracht des in Rede stehenden Betrags die Vorlage eines Nachtragshaushaltsgesetzes unpraktikabel wäre<sup>2</sup>. Für derartige Ausnahmesituationen sieht die Landesverfassung in Artikel 119 Satz 1 eine Durchbrechung des parlamentarischen Ausgabenbewilligungsrechts vor. An die Stelle der parlamentarischen Entscheidung tritt - quasi als "Notbewilligungsrecht" - die Zustimmung des Finanzministers für die sog. über- und außerplanmäßigen Ausgaben<sup>3</sup>. Überplanmäßig sind Ausgaben, für die im Haushaltsplan zwar ein Ansatz vorhanden ist, diesen aber überschreiten. Bei außerplanmäßigen Ausgaben ist für die entsprechenden Leistungen im Haushaltsplan überhaupt kein Ansatz vorhanden<sup>4</sup>.

Artikel 116 Abs. 1 erster Halbsatz und Artikel 119 Satz 1 LV stehen mithin zueinander im Verhältnis von Regel und Ausnahme<sup>5</sup>. Dem Minister der Finanzen ist lediglich eine "subsidiäre Kompetenz für dringende Notfälle" eingeräumt<sup>6</sup>. Ihm steht daher keine "allgemeine Plankorrekturkompetenz" zu; er darf mit seiner Bewilligungspraxis die in Artikel 116 Abs. 1 erster Halbsatz i.V.m. Absatz 2 Satz 1 LV zum Ausdruck kommende Grundsatzentscheidung der Verfassung, das Parlament zum "Herrn des Budgets" zu machen, nicht

<sup>1</sup> Siekmann in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1996, Artikel 112 Rdnr. 1.

<sup>2</sup> Kisker, Staatshaushalt, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 89 Rdnr. 45.

<sup>3</sup> Siekmann, a.a.O., Rdnr. 1.

<sup>4</sup> Vgl. zu den Begriffen Jarass in Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, Kommentar, 3. Aufl., 1995, Artikel 112 Rdnr. 1; Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, Stand Mai 1995, Artikel 112 GG Anm. 3 S. 3; Piduch, Bundshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Januar 1996, Artikel 112 GG Anm. 5 f. S. 8 f.; Dom, Notbewilligungsrecht der Finanzminister des Bundes und der Länder, DÖV 1989, S. 707, 709; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., 1995, Artikel 112 Rdnr. 3 f.

<sup>5</sup> So zu den entsprechenden grundgesetzlichen Bestimmungen BVerfGE 45, 1, 31; Leibinger/Jordan, Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Artikel 112 GG, DÖV 1989, S. 16.

<sup>6</sup> BVerfGE 45, 1, 37; Fischer-Menshausen in von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983, Artikel 112 Rdnr. 1.

beeinträchtigen<sup>7</sup>. Der verfassungsrechtliche Grundsatz, wonach die Verfassungsorgane ohnehin verpflichtet sind, bei der Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen<sup>8</sup> gilt bei der Inanspruchnahme lediglich subsidiärer Kompetenzen in besonderem Maße<sup>9</sup>.

Der Finanzminister darf mithin nur in Ausnahmefällen durch die Einwilligung in über- und außerplanmäßige Ausgaben in das Budgetrecht des Parlaments eingreifen. Je häufiger er dies tut, um so eher stellt sich die Frage nach der Anmaßung einer unzulässigen Plankorrekturkompetenz.

Die vorstehend beschriebene Ausnahmesituation unterstreicht auch Artikel 119 Satz 2 LV, wonach der Minister der Finanzen seine Zustimmung zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben "nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses" erteilen darf.

2. Allerdings enthält die Landesverfassung keine Kriterien dafür, wann überhaupt ein Bedürfnis vorliegt und unter welchen Voraussetzungen dieses Bedürfnis als unvorhergesehen und unabweisbar betrachtet werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer grundlegenden Entscheidung aus dem Jahre 1977 im Hinblick auf die im Wortlaut gleiche Regelung in Artikel 112 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) eine Präzisierung vorgenommen.

- a) Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist die Frage, ob ein Bedürfnis für Ausgaben besteht, im wesentlichen nach politischen Wertungen zu beurteilen. Eine gerichtliche Überprüfung ist nur dahingehend möglich, ob die Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit über-

<sup>7</sup> BVerfGE 45, 1, 34; Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 2 m.w.N.

<sup>8</sup> Vgl. dazu BVerfGE 35, 193, 199.

<sup>9</sup> BVerfGE 45, 1, 39.

schritten ist<sup>10</sup>. Mit anderen Worten: für welche Zwecke und in welcher Höhe ein öffentlicher Ausgabenbedarf anerkannt wird, ist Sache der politischen Entscheidung und im allgemeinen nicht justitiabel<sup>11</sup>.

Dagegen ist die Frage, ob ein Bedürfnis unvorhergesehen (b) oder unabweisbar (c) ist, in vollem Umfang justitiabel. Diese Tatbestandsmerkmale legen nicht fest, welche Ausgaben geleistet werden sollen, sondern enthalten Maßstäbe, welches Verfassungsorgan im Einzelfall für die Ausgabenbewilligung zuständig ist. Diese Kompetenzregelung ist eine Rechtsfrage und daher einer verfassungsrechtlichen Prüfung zugänglich<sup>12</sup>.

Daher beschränkt sich auch die nachfolgende Prüfung auf diese beiden Tatbestandsmerkmale.

- b) Unvorhergesehen im Sinne von Artikel 119 Satz 2 LV ist nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich - unabhängig von den Gründen - vom Finanzminister oder der Landesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde<sup>13</sup>. Dies gilt auch dann, wenn ein Fachminister das Bedürfnis gesehen, es aber weder gegenüber dem Finanzminister angemeldet noch auf andere Weise - etwa über die Fraktionen - in die Haushaltsberatungen eingebracht hat<sup>14</sup>. Denn ein Bedürfnis ist auch dann

<sup>10</sup> BVerfGE 45, 1, 39; s.a. Piduch, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 17 S. 16; Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., Rdnr. 6.

<sup>11</sup> Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 6.

<sup>12</sup> BVerfGE 45, 1, 39; Heuer, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 8 S. 7; Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 6.

<sup>13</sup> BVerfGE 45, 1, 35; Leibinger/Jordan, a.a.O., S. 17; Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., Rdnr. 6; Dorn, a.a.O., S. 710.

<sup>14</sup> BVerfGE 45, 1, 35; Jarass, a.a.O., Rdnr. 3; Heuer, a.a.O., Artikel 112 Rdnm. 4 f. S. 4; derselbe, a.a.O., § 37 BHO Anm. 5 S. 4; kritisch allerdings Piduch, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 17 S. 17 wegen möglicher "Manipulationen", da eine Tendenz der Ressorts begünstigt werde, einen voraussehbaren Ausgabebedarf bei der Haushaltsaufstellung nicht geltend zu machen, um den Weg einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe nicht von vornherein zu versperren. Ähnlich Leibinger/Jordan, a.a.O., S. 20.

nicht mehr unvorhersehbar, wenn es Gegenstand der Haushaltsberatungen des Parlaments war<sup>15</sup>. Die Frage, ob die Ausgabe vorhergesehen wurde oder nicht, ist immer nach dem Kenntnisstand des Finanzministers, der Landesregierung oder des Gesetzgebers bei der Aufstellung und Verabschiedung der letzten Haushaltsermächtigung zu beurteilen<sup>16</sup>.

Daneben können auch beim Haushaltsvollzug völlig neue Umstände eintreten, die nach Ausmaß und Wirkung "unvorhergesehen" waren. Deshalb kann ein Bedürfnis, dessen "gesteigerte Dringlichkeit" nicht erkannt wurde, als "unvorhergesehen" im Sinne des Artikel 119 Satz 2 LV behandelt werden.

- c) Die Unabweisbarkeit eines Bedürfnisses liegt nur vor, wenn die Mehrausgabe so eilbedürftig ist, daß die Einbringung eines Nachtragshaushalts oder ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage nicht mehr vertretbar wäre. Die vorgesehene Ausgabe muß sachlich unbedingt notwendig und zugleich zeitlich unaufschiebbar sein. Im Hinblick auf die in Artikel 119 Satz 1 LV dem Finanzminister verliehene "subsidiäre Notkompetenz" besteht für eine Ausgabe daher nur dann ein unabweisbares Bedürfnis, wenn sie "ohne Beeinträchtigung schwerwiegender, politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen" nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann<sup>17</sup>. Als Beispiele werden in der Literatur etwa Rechtsansprüche Dritter und gesetzliche oder tarifvertragliche Verpflichtungen genannt<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> BVerfGE 45, 1, 36; Piduch, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 17 S. 17; Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 17.

<sup>16</sup> Heuer, a.a.O., Artikel 112 Anm. 5 S. 5.

<sup>17</sup> BVerfGE 45, 1, 36 f.; Piduch, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 18 S. 18 f.

<sup>18</sup> Dorn, a.a.O., S. 710; Fischer-Menshausen, a.a.O., Rdnr. 8.

3. Die vorstehenden Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht zu Artikel 112 GG entwickelt hat, haben zwar keine direkten Auswirkungen auf die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen, doch sie können auf die insoweit wortgleichen Bestimmungen entsprechend angewandt werden. Darüber hinaus haben sie in § 37 Abs. 1 Satz 3 der Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), BS 63-1, sogar insoweit ausdrücklich ihren Niederschlag gefunden, als danach ein Bedürfnis insbesondere dann nicht als unabweisbar anzusehen ist, "wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushalt rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgaben bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt werden können". Allerdings bedarf es nach § 37 Abs. 1 Satz 4 LHO eines Nachtragshaushaltsgesetzes nicht, soweit

- "1. Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind,
2. Ausgabemittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden oder es sich um Ausgaben durchlaufender Posten handelt,
3. im übrigen die Ausgaben im Einzelfall einen vom Landtag festzusetzenden Betrag nicht überschreiten."

Der Landtag hat in § 4 Abs. 1 des Landeshaushaltsgesetzes 1996 (LHG 1996) vom 5. Januar 1996 (GVBl. S. 1) den Betrag nach § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO auf 10 Mio. DM festgesetzt. Er hat damit von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, wonach der Gesetzgeber die Fälle bestimmen darf, in denen er die Einbringung eines Nachtragshaushalts für unpraktikabel hält<sup>19</sup>. Die vorstehende Regelung entbindet den Finanzminister allerdings nur von der Prüfung, ob ein Nachtragshaushaltsgesetz einzubringen ist, nicht jedoch von der Prüfungspflicht, ob die übrigen Voraussetzungen des Artikel 119 LV sowie des § 37 LHO vorliegen<sup>20</sup>. Ein Verfassungsverstoß kann mithin auch dann vorliegen, wenn zwar angesichts der Größenordnung des Betrages ein Nachtragshaushalt nicht erforderlich wäre, sich die Ausgabe

<sup>19</sup> BVerfGE 45, 1, 39; Piduch, a.a.O., Artikel 112 GG Anm. 18 S. 18 f.; Leibinger/Jordan, a.a.O., S. 17 f.; Schmidt-Bleibtreu/Klein, a.a.O., Rdnr. 6.

<sup>20</sup> Dom, a.a.O., S. 711 f.

aber nicht als unvorhergesehen oder unabweisbar erweist und daher der Weg der über- oder außerplanmäßigen Ausgabe nicht hätte beschränkt werden dürfen.

Damit der Landtag überprüfen kann, ob sich der Finanzminister mit der Zustimmung zu einzelnen über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Rahmen seiner subsidiären Kompetenz gehalten hat, ist dieser nach § 37 Abs. 4 erster Halbsatz LHO verpflichtet, über- und außerplanmäßige Ausgaben dem Landtag vierteljährlich mitzuteilen, soweit sie einen vom Landtag festzusetzenden Betrag überschreiten. Nach § 4 Abs. 2 LHG 1996 ist dieser Betrag auf 100.000,-- DM festgesetzt. Darüber hinaus sind dem Landtag nach § 37 Abs. 4 zweiter Halbsatz LHO alle Fälle von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung unverzüglich mitzuteilen.

## II. Die Zustimmungspraxis des rheinland-pfälzischen Finanzministers

An den vorstehenden Grundsätzen ist auch die Zustimmungspraxis des rheinland-pfälzischen Finanzministers zu messen. Entsprechend dem Auftrag bezieht sich die nachfolgende Prüfung jedoch nur auf die Zustimmungspraxis in der ersten Hälfte des Haushaltsjahres 1996. Dabei ist es dem Wissenschaftlichen Dienst allerdings - nicht zuletzt wegen der Vertraulichkeit der gutachtlichen Stellungnahme - nicht möglich, Vorgänge innerhalb der Landesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes nach §§ 27 ff. LHO aufzuklären. Dies gilt insbesondere für die Prüfung, ob die jeweilige Ausgabe unvorhergesehen und unabweisbar war.

1. Der Finanzminister hat in der ersten Hälfte des laufenden Haushaltsjahres 1996 in insgesamt zwölf Fällen seine Zustimmung zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben erteilt. Das Gesamtvolumen der auf diesem Wege bewilligten Mittel - soweit sie dem Landtag mitgeteilt wurden<sup>21</sup> - lag bei 32.902.426,-- DM. Im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushalts in Höhe von rd. 25 Mrd. DM<sup>22</sup> sind dies weniger als 0,5 %.

<sup>21</sup> Wie bereits dargelegt, werden dem Landtag nach § 37 Abs. 4 erster Halbsatz LHO i.V.m. § 4 Abs. 2 LHG 1996 Ausgaben nur mitgeteilt, wenn sie den Betrag von 100.000,-- DM überschreiten.

<sup>22</sup> Vgl. § 1 LHG 1996.

Diese Zahlen führen unter Anwendung der oben aufgeführten Grundsätze<sup>23</sup> nicht zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen und damit rechtswidrigen Plankorrektur durch den Finanzminister. Sie haben weder das Gesamtvolumen noch die Struktur des Haushalts maßgeblich verändert.

Die Höhe dieser Mittel hält sich im übrigen auch im Rahmen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben früherer Haushaltsjahre. So betrug z.B. im Haushaltsjahr 1986 die Gesamtzahl der dem Landtag mitgeteilten Ausgaben dieser Art rd. 120 Mio. DM. Bei einem Gesamtvolumen des Haushalts von rd. 14,5 Mrd. DM waren dies nicht einmal 1 %. Ähnlich gering war der Prozentsatz etwa im Haushaltsjahr 1989. Damals standen einem Gesamtvolumen des Haushalts von rd. 15,5 Mrd. DM über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 110 Mio. DM gegenüber<sup>24</sup>.

2. Unbeschadet dessen stellt jedoch jede einzelne Zustimmung des Finanzministers zu einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments dar. Erteilt der Finanzminister seine Zustimmung, obwohl die Voraussetzungen des Artikel 119 Satz 2 LV nicht vorgelegen haben, so greift er unzulässigerweise in dieses Budgetrecht ein und handelt dann verfassungswidrig<sup>25</sup>. Die Frage der Vorhersehbarkeit ist - wie bereits erwähnt - dabei allein nach dem Wissensstand des Finanzministers zu beurteilen.
  - a) Mit Schreiben vom 31. Januar 1996 an den Präsidenten des Landtags teilte der Minister der Finanzen mit, daß er seine Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 2.350.000,- DM für die Restsanierung von Grundstücken erteilt habe. Der betroffene Haushaltsansatz habe 50.000,- DM betragen<sup>26</sup>. Die Zustimmung zu dieser überplanmäßigen Ausgabe wirft Fragen im Hinblick auf die Unvorhergesehenheit im Sinne des Artikel 119 Satz 2 LV auf.

<sup>23</sup> Vgl. dazu die Nachweise oben bei Fußnoten 6 und 7.

<sup>24</sup> Ein Vergleich mit dem Bund und den übrigen Ländern war nicht möglich, da der Parlamentspiegel die entsprechenden Drucksachen nicht führt. Eine Umfrage schied in Anbetracht der für die Bearbeitung der gutachtlichen Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit aus.

<sup>25</sup> Vgl. dazu den Tenor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 45, 1, 3.

<sup>26</sup> Vgl. Drucksache 12/8112.



Nach der vom Finanzminister gegebenen Begründung wurden diese Mittel für eine Restsanierung mehrerer mit Lederresten kontaminierter Grundstücke in Pirmasens, deren Eigentümer das Land im Rahmen einer Fiskalerbschaft geworden ist, benötigt. Unklar ist allerdings, wieso der Haushaltsansatz lediglich bei 50.000,-- DM lag. Die Zweifel im Hinblick auf die Unvorhersehbarkeit ergeben sich aus folgenden Gesichtspunkten:

Ursprünglich sollte das Sanierungsziel "Räumung des gesamten Geländes", so der Finanzminister in seinem Schreiben, bereits im Haushaltsjahr 1994 erreicht werden. Zu diesem Zweck standen Haushaltsmittel in Höhe von 14 Mio. DM zur Verfügung. Das Sanierungsziel wurde jedoch nicht erreicht. Daher wurden im Jahre 1994 lediglich rd. 5 Mio. DM verausgabt. Mithin war zu erwarten, daß die Restsanierung noch mehrere Millionen DM kosten würde. Gleichwohl war im Haushalt 1995 lediglich ein Ansatz von 50.000,-- DM vorgesehen. Der Finanzminister sah sich daher veranlaßt, für das Haushaltsjahr 1995 seine Zustimmung zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von rd. 3,95 Mio. DM zur Fortführung der Sanierungsmaßnahmen zu erteilen<sup>27</sup>. Doch auch diese Mittel wurden nicht in vollem Umfang verausgabt, da die Sanierung nicht im beabsichtigten Maße fortgeführt werden konnte, sondern lediglich in Höhe von 341.000,-- DM. Obwohl also schon im Haushaltsjahr 1995 deutlich wurde, daß der Ansatz von 50.000,-- DM zu gering war und zudem die Sanierungsmaßnahmen mit den überplanmäßig bewilligten Geldern des Haushaltsjahres 1995 nicht einmal im beabsichtigten Umfang fortgeführt und erst recht nicht abgeschlossen worden waren, sah der Haushaltsansatz für 1996 wiederum nur 50.000,-- DM vor. Die tatsächlich für die Restsanierung benötigten Mittel in Höhe von rd. 2.350.000,-- DM standen erst im Wege der hier in Rede stehenden überplanmäßigen Ausgabe zur Verfügung.

---

<sup>27</sup> Vgl. Drucksache 12/6231.

Die Unvorhersehbarkeit dieser überplanmäßigen Ausgabe ist vor dem Hintergrund der vorgenannten Gesamtkosten der Sanierung in Höhe von 14 Mio. DM und der lediglich verausgabten Mittel von rd. 5,3 Mio. DM sowie der Tatsache, daß die Sanierungsmaßnahmen 1995 nicht in dem beabsichtigten Umfang fortgeführt werden konnten, nicht schlüssig begründet. Insoweit besteht zumindest ein weiterer Aufklärungsbedarf, um endgültig beurteilen zu können, ob das Bedürfnis vorhergesehen wurde und der Finanzminister mit seiner Einwilligung gegen das Budgetrecht des Parlaments verstoßen hat.

Angaben zur Unabweisbarkeit des Bedürfnisses enthält das Schreiben des Finanzministers nicht. Insoweit ist daher eine abschließende rechtliche Beurteilung nicht möglich.

- b) Auch im Hinblick auf die Einwilligung des Finanzministers zu überplanmäßigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Wohnungsbauförderung<sup>28</sup> besteht unter dem Gesichtspunkt der Unvorhergesehenheit weiterer Aufklärungsbedarf. Der Finanzminister hat die überplanmäßigen Ausgaben damit begründet, daß höhere Zinseinnahmen aufgrund der Erhöhung des Zinssatzes für Altdarlehen und eine erhöhte (freiwillige) Rückzahlungsbereitschaft von Wohnungsbaudarlehen seitens der Darlehensnehmer im Jahre 1995 zu Mehreinnahmen im Landeshaushalt geführt hätten, die im Haushaltsjahr 1996 im Wege der Abrechnung teilweise an den Bund abgeführt werden müßten. Der beträchtliche Zuwachs an Zinseinnahmen und Darlehensrückzahlungen sei im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung für das Haushaltsjahr 1996 nicht vorhergesehen worden.

Für die Frage der Unvorhergesehenheit ist hier von wesentlicher Bedeutung, wann der Zinssatz für Altdarlehen erhöht wurde und über welchen Zeitraum sich die erhöhte freiwillige Rückzahlungsbereitschaft der Darlehensnehmer erstreckte. Dabei ist zu beachten, daß die Aufstellung des Haushalts in mehreren Verfahrensabschnitten erfolgt und

---

<sup>28</sup> Vgl. Drucksache 12/8394.

Änderungen des von der Landesregierung eingebrachten Haushaltsentwurfs auch während der parlamentarischen Beratungen möglich sind. Im Hinblick darauf, daß Artikel 119 Satz 1 LV - wie dargelegt - dem Finanzminister lediglich eine Ausnahmekompetenz zubilligt, von der restriktiv Gebrauch zu machen ist, spricht viel dafür, daß der Finanzminister größere Veränderungen im Ausgabenbedarf, selbst wenn sich diese erst nach der Einbringung des Haushalts ergeben<sup>29</sup>, dem Parlament mitteilt, so daß die Fraktionen ggf. durch Änderungsanträge darauf reagieren können. Der Inanspruchnahme der Notkompetenz des Finanzministers nach Artikel 119 Satz 1 LV bedürfte es dann nicht. Daher wäre noch zu klären, zu welchem Zeitpunkt dem Finanzminister die Mehreinnahmen aus der Wohnungsbauförderung bekannt wurden.

Auch hier läßt sich aufgrund der Angaben des Finanzministers nicht feststellen, ob das Bedürfnis unabweisbar war. Dies könnte der Fall gewesen sein, falls es sich um Rechtsverpflichtungen des Landes handeln würde<sup>30</sup>.

- c) Ferner bestehen Zweifel an der Verfassungsgemäßheit der Bewilligung der überplanmäßigen Ausgaben im Zusammenhang mit den Anwaltsgebühren im Schadensersatzprozeß der RWE Energie AG gegen das Land Rheinland-Pfalz<sup>31</sup>.

Das Land hatte im Haushaltsjahr 1995 - offenbar als Zwischenabrechnung - an die Anwälte Gebühren in Höhe von 4.493.339,10 DM aus einem Gegenstandswert von 500 Mio. DM gezahlt. Die Zahlung erfolgte - so ist zu vermuten - auf der Grundlage der vorläufigen Streitwertfestsetzung des Gerichts vom 7. Mai 1993. In seinem Urteil vom 19. April 1995 setzte das Gericht den endgültigen Streitwert jedoch auf 1,5 Mrd. DM fest und verurteilte das Land dazu, ein Drittel der Kosten

<sup>29</sup> Hier handelt es sich zusammen genommen immerhin um rd. 9,5 Mio. DM.

<sup>30</sup> Vgl. dazu oben Fußnote 18.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Drucksache 12/8400.

zu tragen. Für das Land stand mithin bereits im April 1995 - also zu einem Zeitpunkt als noch nicht einmal der Entwurf des Haushaltsplanes im Landtag eingebracht war - die endgültige Höhe des Streitwerts und die sich aus seinem Kostenanteil ergebenden Anwaltsgebühren fest, zumindest ließen sie sich in ihrer ungefähren Größenordnung errechnen.

Vor diesem Hintergrund ist es derzeit nicht nachvollziehbar, wieso bei der Aufstellung des Haushalts für 1996 lediglich 100,-- DM vorgesehen waren. Die wesentlichen Faktoren zur Berechnung der Ausgabeposition waren zu diesem Zeitpunkt dem Finanzminister als dem in diesem Fall auch fachlich zuständigen Minister<sup>32</sup> bekannt; sie führten zu einer zu erwartenden Ausgabenbelastung von deutlich mehr als 100,-- DM.

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand kann aufgrund der vorstehenden Tatsachen nicht ausgeschlossen werden, daß das Ausgabenbedürfnis nicht unvorhergesehen im Sinne des Artikel 119 Satz 2 LV war und der Finanzminister mithin seine Zustimmung zu der überplanmäßigen Ausgabe bei der Haushaltsstelle Kapitel 20 02 - Allgemeine Bewilligungen - Titel 526 11 - Gerichts- und ähnliche Kosten - in Höhe von 8.494.800,-- DM nicht hätte erteilen dürfen und er daher das Recht des Landtags aus Artikel 116 Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz und Absatz 2 Satz 1 LV verletzt hat.

Dagegen dürfte sich die Unabweisbarkeit des Bedürfnisses aus den Rechtsverpflichtungen des Landes gegenüber den beauftragten Anwälten ergeben.

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu den Hinweis des Vertreters des Ministeriums für Umwelt und Forsten, die Veranschlagung dieser Mittel sei im Einzelplan 20 vorgenommen worden, worüber der Minister der Finanzen und nicht die Umweltministerin verfüge, Protokoll der 2. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses, Teil I S. 5.

- d) Zweifel an der Unvorhergesehenheit ergeben sich auch hinsichtlich der außerplanmäßigen Ausgabe im Einzelplan 20, Kapitel 20 04 - Titel 863 42 - in Höhe von 1 Mio. DM "Darlehen zur Beseitigung von Elementarschäden anlässlich des Hochwassers im Dezember 1993"<sup>33</sup>. Nach Angaben des Finanzministers waren die Darlehen - es handelt sich um zwei Fälle<sup>34</sup> - bereits früher bewilligt, wurden von den Begünstigten aber erst 1996 abgerufen.

Unklar bleibt nach dieser Darstellung, wieso bereits bewilligte, aber lediglich noch nicht abgerufene Darlehen als Kostenbelastung nicht voraussehbar waren, mit der Folge, daß diese Ausgaben in den Haushaltsentwurf 1996 hätten eingestellt werden können.

Dagegen erscheint auch hier das Tatbestandsmerkmal der Unabweisbarkeit des Bedürfnisses erfüllt, da durch die Bewilligung der Darlehen Rechtsansprüche Dritter begründet wurden.

- e) Mit Schreiben vom 14. Juni 1996 an den Präsidenten des Landtags hat der Finanzminister ferner mitgeteilt, daß er seine Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe für Zuschüsse zum Erwerb von Grundstücken im Rahmen von Bodenordnungsverfahren für Zwecke der Landespflanze in Höhe von 1.782.293,-- DM erteilt habe. Die im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz stehenden Maßnahmen würden zu 45 % durch die Europäische Union (EU) mitfinanziert. Dies setze jedoch die Bereitstellung komplementärer Landesmittel voraus<sup>35</sup>.

Die Voraussehbarkeit der Ausgabe dürfte in diesem Fall davon abhängen, wann die Landesregierung, namentlich der Minister der Finanzen, von der Mitfinanzierung der Maßnahmen durch die EU erfahren und damit von der Erforderlichkeit der Bereitstellung von Komplementärmiteln gewußt hat.

<sup>33</sup> Vgl. Unterrichtung durch den Minister der Finanzen betreffend über- und außerplanmäßige Ausgaben im ersten Haushaltsvierteljahr 1996, Drucksache 13/39.

<sup>34</sup> Vgl. dazu das Protokoll der 2. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 18.06.1996, Teil I - S. 9.

<sup>35</sup> Vgl. Drucksache 13/100.

Feststellungen zur Unabweisbarkeit des Bedürfnisses sind aufgrund der Angaben im Schreiben des Ministers der Finanzen nicht möglich.

- f) Im übrigen sind verfassungsrechtliche Bedenken gegen die weiteren Zustimmungen des Ministers der Finanzen zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben nicht erkennbar.
3. Unerheblich ist, daß bei sämtlichen vorstehend als zweifelhaft erörterten über- oder außerplanmäßigen Ausgaben der gemäß § 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO i.V.m. § 4 Abs. 1 LHG 1996 festgesetzte Betrag in Höhe von 10 Mio. DM nicht überschritten wurde und damit die Vorlage eines Nachtragshaushaltsgesetzes nicht erforderlich war. Die vorgenannten Bestimmungen legen lediglich fest, wer kompetenzmäßig über die geplante Zusatzausgabe entscheiden soll, wenn deren verfassungsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sind<sup>36</sup>. Letzteres ist nur der Fall, wenn für die über- oder außerplanmäßigen Ausgaben ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis im Sinne des Artikel 119 Satz 2 LV besteht. Zumindest hinsichtlich des Merkmals "unvorhergesehen" bestehen in den vorstehend näher erörterten Fällen Zweifel, auf die der Wissenschaftliche Dienst allenfalls aufmerksam machen, die er jedoch nicht weiter aufklären kann.

Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>36</sup> Vgl. dazu Dom, a.a.O., S. 711 f. sowie oben S. 6 f.