

Gutachtliche Stellungnahme

Die Budgetierung von Personalausgaben und ihre Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments

A. Auftrag:

In seiner Regierungserklärung vom 22. Mai 1996 erklärte Ministerpräsident Beck, die Budgetierung solle zum "durchgängigen Prinzip der rheinland-pfälzischen Landesverwaltung werden, um die dezentrale Ressourcenverantwortung fest zu verankern"¹. Vor diesem Hintergrund hat der Präsident des Landtags den Wissenschaftlichen Dienst beauftragt zu prüfen, welche Auswirkungen eine Budgetierung von Personalausgaben auf das parlamentarische Budgetrecht haben wird. Im Mittelpunkt der Überlegungen soll dabei die für das Landeshaushaltsgesetz 1997 vorgesehene gesetzliche Grundlage der Budgetierung stehen.

B. Vorbemerkung

Die Budgetierung gehört ebenso wie das Controlling, mit dem es häufig verbunden wird, zu den sog. neuen Steuerungsinstrumenten, mit deren Hilfe die öffentliche Verwaltung modernisiert und so den veränderten Aufgabenstellungen und Anforderungen angepaßt werden soll. Ziel der Budgetierung soll es sein, die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Fachbereiche in der Verwaltung zu stärken und ihnen Anreize für einen wirtschaftlichen und effektiven Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel zu geben², beispielsweise im Personalbereich. Soweit

¹ Plenarprotokoll 13/2, S. 46

² vgl.: Budgetierung: Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Nr. 6/1993, S. 7; Hägele, Reform des Öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Baden-Württemberg, VBIBW 1994, S. 302 ff. (302)

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.

deshalb mit Hilfe der Budgetierung die Personalausgaben abgebaut werden sollen, wird der Verwaltung nicht mehr vorgegeben, an welchen Stellen im einzelnen gespart werden muß; stattdessen wird den einzelnen Ressorts ein an der Einnahmeentwicklung orientiertes Budget zugewiesen, das sie weitgehend eigenverantwortlich bewirtschaften. Da Überschreitungen des Budgets grundsätzlich ausgeschlossen sind, ist es Sache der Ressorts zu entscheiden, an welchen Stellen Einsparungen vorzunehmen sind. Es wird erwartet, daß Einsparungen durch die Fachverwaltungen erfolversprechender sind, weil diese die Möglichkeiten für Einsparungen vor Ort in der Regel besser kennen. Auch die Akzeptanz für selbst auferlegten Einsparungen könnte größer sein als für die "von oben" angeordneten Sparauflagen³.

Mit der Budgetierung wurde Anfang der 90er Jahre in den Kommunen begonnen. Zu nennen sind beispielsweise Budgetierungsprojekte der Städte Duisburg, Köln, Saarbrücken und Offenbach sowie das Projekt "Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung" der Bertelsmann-Stiftung, an der sieben Gemeinden aus dem Bundesgebiet beteiligt sind⁴. Budgetiert wird dort in der Regel - flächendeckend - in der gesamten Verwaltung. Dabei werden im allgemeinen neben den Ausgaben auch die Einnahmen in die Budgetierung einbezogen, mit der Folge, daß der Verwaltung nicht nur durch Einsparungen bei den Ausgaben, sondern auch durch das Erwirtschaften von Mehreinnahmen Handlungsspielräume eröffnet werden. Seit Mitte der 90er Jahre wird die Budgetierung auch auf Bundes- und Landesebene erprobt. Der Schwerpunkt lag zunächst im Hochschulbereich, später wurden jedoch auch andere Bereiche der Landesverwaltung einbezogen. Grundlage der Budgetierung ist in den meisten Fällen eine Experimentierklausel im jeweiligen Haushaltsgesetz⁵.

³ vgl.: Brückmann, Budgetierung: Eine neue Form der Haushaltssteuerung, Kommunale Steuerzeitschrift 1994, S. 141 ff. (141)

⁴ Nachweise bei Stock, Neue Formen und Methoden der Haushaltsplanaufstellung, DVP 1996, S. 16 ff. (18)

⁵ vgl. etwa: Berlin (§ 6 des Haushaltsgesetzes 1995/1996); Brandenburg (§ 5 des Haushaltsgesetzes 1996); Bremen (§ 6 Abs. 1 Nr. 10 und 11 des Haushaltsgesetzes 1995); Hamburg (Art. 6 Nr. 5 des Haushaltsbeschlusses 1995); Niedersachsen (§ 6 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1996); Saarland (§ 14 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 1996); Sachsen (§ 9 des Haushaltsgesetzes 1996); Sachsen-Anhalt (§ 10 des Haushaltsgesetzes 1996); Thüringen (§ 5 des Haushaltsgesetzes 1996)

Schleswig-Holstein hat dagegen in der Landeshaushaltsordnung eine Experimentierklausel geschaffen, vgl. § 10a der Landeshaushaltsordnung, eingefügt durch Gesetz vom 9. November 1995 (GVBl. S. 373)

Der Bund und einige andere Länder, etwa Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, ermöglichen die Budgetierung weitgehend über entsprechende Haushaltsvermerke im Haushaltsplan

Diese Experimentierklauseln sind im einzelnen unterschiedlich ausgestaltet, stimmen jedoch weitgehend darin überein, daß für einzelne Modellprojekte verstärkt die Deckungsfähigkeit und zum Teil auch die Übertragbarkeit von Ausgaben zugelassen wird. Auch das Land Rheinland-Pfalz budgetiert seit dem Haushaltsjahr 1996 mittels einer Experimentierklausel im Haushaltsgesetz in einzelnen Bereichen der Verwaltung, beispielsweise in der Forstverwaltung, in einem Landesvermessungsamt, im Geologischen Landesamt und in der Eichverwaltung⁶. Auf der Grundlage der Erfahrungen, die mit diesen einzelnen Modellprojekten gesammelt wurden, soll die Budgetierung ab dem Haushaltsjahr 1997 in Rheinland-Pfalz flächendeckend - d.h. in allen Bereichen der Verwaltung - durchgeführt werden. Wie das Finanzministerium mitteilte, sollen jedoch zunächst nur die Personalausgaben budgetiert werden⁷. Um die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, soll die Experimentierklausel in § 6 des Landeshaushaltsgesetzes (GE) um folgenden Absatz 3 erweitert werden:

" Zur Budgetierung der Personalausgaben werden die Ausgaben der Hauptgruppe 4 innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig und übertragbar erklärt. Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, innerhalb des jeweiligen Einzelplans bei dieser Ausgabengruppe die gegenseitige Deckungsfähigkeit über das einzelne Kapitel hinaus zuzulassen, wenn damit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird."⁸

⁶ vgl.: Landtagsdrucksache 12/8396, S. 11

⁷ Zu der Frage, inwieweit auch die Sachausgaben budgetiert werden können, wird daher nicht Stellung genommen

⁸ vgl. Schreiben des Finanzministeriums an die Landtagsverwaltung betr. Aufstellung des Haushaltsplans des Landes Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 1997 vom 6. September 1996

C. Stellungnahme

Fraglich ist, inwieweit die Budgetierung, so wie sie die Landesregierung im Haushaltsjahr 1997 durchführen will, mit dem parlamentarischen Budgetrecht vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu u.a. ausgeführt:

"Das Budgetrecht des Parlaments ist 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 weitreichende politische Entscheidungen nach der gewaltenteilenden Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes nicht durch das Parlament, sondern durch andere oberste Staatsorgane getroffen werden ..."⁹

Seinen Niederschlag findet das parlamentarische Budgetrecht u.a. in Art. 116 LV. Danach ist es Aufgabe des Landtags, über die Haushaltsvorlagen der Regierung zu entscheiden und den Haushaltsplan festzustellen. Diese Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Parlaments¹⁰ wird durch die Budgetierung an sich nicht in Frage gestellt. Allerdings erschöpft sich das parlamentarische Budgetrecht nicht darin, daß das Parlament den von der Regierung vorgelegten Haushaltsplan feststellt und der Exekutive somit die für Ausgaben erforderliche Ermächtigung erteilt. Die Verfassung und das Haushaltsgrundsätzegesetz stellen vielmehr auch Anforderungen an den Inhalt dieser Ermächtigung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Haushaltsgrundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität. Diese beiden Haushaltsgrundsätze werden durch die Budgetierung berührt. Inwieweit sie verletzt werden, mit der Folge, daß die von der Landesregierung geplante Budgetierung mit dem parlamentarischen Budgetrecht unvereinbar ist, ist Gegenstand der folgenden Prüfung.

⁹ BVerfGE 70, S. 324 ff. (356)

¹⁰ vgl.: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Loseblattsammlung, Stand: Januar 1996, Art. 110 GG, Rdnr. 15

Prüfungsmaßstab ist dabei das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), das in seinen §§ 12 Abs. 4 Satz 1 und 27 Abs. 1 Satz 1 die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität konkretisiert. Zwar enthält auch die Landeshaushaltsordnung (LHO) - zum Teil wortgleiche - Regelungen¹¹. Diese Bestimmungen bleiben allerdings bei der folgenden Prüfung außer Betracht, da Rechtsgrundlage der Budgetierung eine landesgesetzliche Regelung im Haushaltsgesetz sein soll. Im Verhältnis zwischen Landeshaushaltsordnung und Haushaltsgesetz kommt der Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" zur Anwendung¹². Danach kann das Haushaltsgesetz als "späteres" Gesetz von den Regelungen der LHO abweichen. Zwar wird in der Literatur die Auffassung vertreten, daß sich die Haushaltsordnung als "Programmggesetz" auch auf künftige Gesetzgebungsakte bezieht und deshalb im Fall einer inhaltlichen Kollision mit einem Haushaltsgesetz diesem grundsätzlich vorgeht¹³. Dem wird allerdings zu Recht entgegengehalten, daß es in der Rechtsordnung keine Anhaltspunkte für eine solche Selbstbindung des Gesetzgebers durch "allgemeine Gesetze" gibt¹⁴. Dem Gesetzgeber steht es daher frei, bisherige Regelungen durch sachlich entgegenstehende neue Bestimmungen zu ersetzen, ohne die alten Regelungen ausdrücklich aufzuheben¹⁵. Regelungen der Landeshaushaltsordnung stehen daher einer Budgetierungsklausel im Haushaltsgesetz grundsätzlich nicht entgegen und können somit für die folgende Prüfung weitgehend außer acht gelassen werden.

I. Vereinbarkeit der Budgetierung mit dem Grundsatz der sachlichen Spezialität

1. Grundsatz der sachlichen Spezialität

§ 12 Abs. 4 Satz 1 HGrG bestimmt, daß Ausgaben im Haushaltsplan nach Zwecken getrennt zu veranschlagen sind. Dieser sog. Grundsatz der sachlichen Spezialität hat Verfassungsrang¹⁶. Hergeleitet wird der Grundsatz aus dem in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV geregelten Vollständigkeitsprinzip. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Daraus ergibt sich nicht nur die

¹¹ vgl.: §§ 17 Abs. 1 Satz 1, 19, 20, 45 Abs. 1 Satz 1 LHO

¹² vgl. hierzu: Schneider, Gesetzgebung, Heidelberg, 1991, Rdnr. 553 f.

¹³ vgl.: Breuer, Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm- und Plangesetze, DVBl. 1970, S. 101 ff. (105)

¹⁴ vgl.: Püttner, Unterschiedlicher Rang der Gesetze, DÖV 1970, S. 322 ff. (323)

¹⁵ vgl.: Püttner, a.a.O.; Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 16. Juni 1969, DHÖ 1970, S. 36 ff. (40)

¹⁶ NWVerfGH, NVwZ 1992, S. 470 ff. (471), NVwZ 1995, S. 159 ff. (160); Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, München, 1996, Art. 110, Rdnr. 62; Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 22

Pflicht, alle voraussehbaren Ausgaben im Haushaltsplan zu veranschlagen, sondern auch, diese bestimmten Ausgabezwecken zuzuordnen¹⁷.

Diese Spezialisierung auf bestimmte Ausgabezwecke sichert das parlamentarische Budgetrecht¹⁸. Das Parlament trifft "- so das Bundesverfassungsgericht - " mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums".¹⁹ "Durch die Entscheidung über die Prioritäten und durch die Verteilungsentscheidung im einzelnen erhalten" - wie das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung ergänzte - " eine Regierung und die sie tragende parlamentarische Mehrheit ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Profil"²⁰. Das Parlament genügt seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, daher nicht bereits dadurch, daß es die Gesamtsumme der Ausgaben festlegt. Vielmehr muß es auch über die Zusammensetzung der Ausgaben im einzelnen entscheiden²¹. Dadurch wird im übrigen auch der - ebenso bedeutsamen²² - Aufgabe des Haushaltsplans, die parlamentarische Regierungskontrolle zu gewährleisten, Rechnung getragen. Voraussetzung einer solchen Kontrolle ist, daß das Parlament die Regierung - soweit möglich - durch eine genaue Zweckbestimmung der Ausgaben in ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung bindet²³. Nur so kann - jedenfalls zur Zeit - der Einfluß des Parlaments bei der Verwendung öffentlicher Mittel sichergestellt und ausgeschlossen werden, daß die Verwaltung nach freiem Ermessen wirtschaftet²⁴.

¹⁷ NWVerfGH, NVwZ 1992, S. 471, NVwZ 1995, S. 160

¹⁸ NWVerfGH, NVwZ 1995, S. 160; Eickenboom, Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin, New York, 1989, § 44, Rdnr. 15

¹⁹ BVerfGE 45, S. 1 ff. (32)

²⁰ BVerfGE 79, S. 311 ff. (329)

²¹ Neumark, zitiert bei Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, Baden-Baden, 1981, Rdnr. 103

²² BVerfGE 70, S. 324 ff. (356)

²³ Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 10

²⁴ Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Rdnr. 102; Senf in: Albers u.a., Handbuch der Finanzwissenschaft, Band I, Tübingen, 1977, S. 409; Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 10

2. Ausnahmen

Der Grundsatz der sachlichen Spezialität gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Eine zu strikte Handhabung des Spezialitätsprinzips kann einer - ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen - sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entgegenstehen²⁵. Zeigt sich etwa im Laufe eines Jahres für einen bestimmten Zweck ein dringender Bedarf, der durch die Ausgabeermächtigung nicht gedeckt ist, kann es sinnvoll sein, Mittel aus einem anderen Titel in Anspruch zu nehmen, um eine überplanmäßige Ausgabebewilligung zu vermeiden. Um das notwendige Maß an Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung zu gewährleisten, läßt das Haushaltsgrundsatzgesetz daher Ausnahmen vom Grundsatz der sachlichen Spezialität zu. § 15 Abs. 2 HGrG²⁶ bestimmt:

"Im Haushaltsplan können Ausgaben für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht. Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszweckes veranschlagt sind, dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden."

Die von der Landesregierung geplante Budgetierung von Personalausgaben muß sich daher im Rahmen dieser Ausnahmebestimmung bewegen. Dies ist der Fall, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang zwischen den Personalausgaben eines Einzelplanes angenommen werden kann. Ein sachlicher Zusammenhang besteht regelmäßig dann, wenn die Ausgaben der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen²⁷. Demgegenüber kann von einem verwaltungsmäßigen Zusammenhang ausgegangen werden, wenn die Bewirtschaftung der betroffenen Titel in einer Hand liegt²⁸. Diese Voraussetzungen sprechen zwar an sich für einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung zugunsten einer Deckungsfähigkeit von Ausgaben²⁹. Es ist allerdings allgemein anerkannt, daß die

²⁵ vgl.: Hengstschläger, Das Budgetrecht des Bundes, Berlin, 1977, S. 158; Hirsch, zitiert bei Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Rdnr. 224; Fischer-Menshausen in: von Münch, Grundgesetz, Band 3, 2. Auflage, 1983, Art. 110, Rdnr. 12

²⁶ vgl. im übrigen auch den wortgleichen § 20 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LHO

²⁷ vgl.: Piduch, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 6; Dommach in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, Stand: Mai 1995, § 20 BHO, Rdnr. 3; vgl. auch Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) zu § 20 LHO (vom 20. Januar 1983, MinBl.

S. 82; zuletzt geändert am 8. Dezember 1994, MinBl. 1995, S. 46)

²⁸ Dommach in: Heuer, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 3; Köckritz/Ermisch/Maatz, Bundshaushaltsordnung, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 1. Januar 1995, § 20 BHO, Rdnr. 6.2

²⁹ vgl. auch: Köckritz/Ermisch/Maatz, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 6.2

Deckungsfähigkeit als Abweichung vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Spezialität die Ausnahme bleiben muß³⁰.

Was die stellungsbundenen Personalausgaben anbelangt, so läßt sich für die Begründung eines verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhangs die Regelung des § 20 Abs. 3 Satz 1 LHO anführen. Danach kann der Minister der Finanzen innerhalb eines Einzelplans Personalausgaben, "soweit eine Stellenbindung besteht", also insbesondere die Bezüge der Beamten, die Vergütungen der Angestellten und die Löhne der Arbeiter, für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklären. Was jedoch dem Finanzminister im Rahmen des Haushaltsvollzuges möglich ist, muß dem Parlament bei der Verabschiedung des Haushaltes erst recht erlaubt sein. Es liegt daher nahe, die Bestimmung des § 20 Abs. 3 Satz 1 LHO dahingehend auszulegen, daß der Landesgesetzgeber für die stellungsbundenen Personalausgaben grundsätzlich einen verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang im Sinne des § 15 Abs. 2 HGrG unterstellt. Für eine solche Auslegung sprechen im übrigen auch das Haushaltsrecht und die Staatspraxis des Bundes und der meisten Länder, wonach die stellungsbundenen Personalausgaben weitgehend für deckungsfähig erklärt werden³¹. Jedenfalls gegen die Deckungsfähigkeit von stellungsbundenen Personalausgaben innerhalb eines Kapitels bestehen deshalb keine Bedenken. Die Frage ob - wie vorgesehen - auch eine kapitelübergreifende Deckungsfähigkeit zugelassen werden kann, wird zwar in der Rechtslehre problematisiert. Die geltend gemachten Bedenken, die sich aus dem parlamentarischen Budgetrecht ergeben, betreffen jedoch die Bundeshaushaltsordnung, die in § 20 Abs. 1 die Deckungsfähigkeit von Personalausgaben nur innerhalb desselben Kapitels erlaubt.³² Im Hinblick darauf, daß in Rheinland-Pfalz § 20 Abs. 3 LHO diese Differenzierung für den Haushaltsvollzug ausdrücklich nicht vorsieht, wird man keine grundsätzlichen Bedenken dagegen erheben können, eine Deckungsfähigkeit von Personalausgaben auch kapitelübergreifend zuzulassen.

³⁰ vgl. etwa: NWVerfGH, NVwZ 1992, S. 471; Siekmann in: Sachs, Grundgesetz, Art. 110, Rdnr. 63; Piduch, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 6; Dommach in: Heuer, a.a.O., § 20, Rdnr. 3; Giesen/Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München, 1972, § 20 BHO, Rdnr. 4

³¹ vgl.: § 20 Abs. 1 BHO; § 20 Abs. 1 BayLHO; § 20 Abs. 1 LHO Brandenburg; § 20 Abs. 1 HessLHO; § 20 Abs. 1 LHO Mecklenburg-Vorpommern; § 20 Abs. 1 LHO Niedersachsen; § 20 Abs. 1 LHO Saarland; § 20 Abs. 1 SächsLHO; § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO Sachsen-Anhalt; § 20 Abs. 1 LHO Schleswig-Holstein; § 20 Abs. 1 LHO Thüringen

³² vgl.: Piduch, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 2 und 6

Fraglich ist, ob über die stellige gebundenen Personalausgaben hinaus auch die stellenungebundenen Personalausgaben, etwa die Ausgaben für Vertretungs- und Aushilfskräfte, Ruhegehälter, Versorgungsbezüge und die Abführungen an den Pensionsfonds, für deckungsfähig erklärt werden können. Dies ist der Fall, wenn auch für sie der erforderliche verwaltungsmäßige oder sachliche Zusammenhang angenommen werden kann. Für einen solchen Zusammenhang spricht, daß die stellige gebundenen und die stellenungebundenen Personalausgaben nicht nur "ähnlichen oder verwandten Zwecken"³³ dienen, sondern zum Teil dergestalt miteinander verbunden sind, daß Veränderungen bei den stellige gebundenen Ausgaben auch Auswirkungen auf die Höhe der stellenungebundenen Ausgaben zur Folge haben. So senken beispielsweise Einsparungen bei den Bezügen von Beamten durch die Nichtbesetzung von Stellen zugleich die Höhe der Abführungen an den Pensionsfonds. Auch die Staatspraxis in anderen Bundesländern legt es nahe, den erforderlichen verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhang auch für die stellige gebundenen Personalausgaben anzuerkennen. So erlauben beispielsweise die Länder Bayern, Sachsen und Saarland eine weitgehende, alle Personalausgaben umfassende Deckungsfähigkeit ausdrücklich in ihren Haushaltsordnungen³⁴. Der Grund für diese Privilegierung der Personalausgaben dürfte darin liegen, daß diese in der Praxis im Vergleich zu anderen Ausgaben am stärksten aufgegliedert sind³⁵. Für eine Auflockerung dieser Spezialisierung dürfte daher eher ein Bedürfnis anzuerkennen sein als in Bereichen, in denen die Zweckbestimmung ohnehin schon weit gefaßt ist. Dafür, daß der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit einer Deckungsfähigkeit auch vom Grad der Spezialisierung der Zweckbestimmung abhängig gemacht hat, spricht im übrigen die Regelung des § 15 Abs. 2 Satz 2 HGrG, nach der Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszweckes veranschlagt sind, von vorneherein nicht deckungsfähig sind.

Der erforderliche verwaltungsmäßige oder sachliche Zusammenhang kann daher grundsätzlich sowohl für die stellige gebundenen als auch für die stellenungebundenen Personalausgaben angenommen werden, mit der Folge, daß alle Personalausgaben innerhalb eines Kapitels und in besonderen Fällen auch kapitelübergreifend

³³ Nach Nr. 2 der Verwaltungsvorschrift zu § 20 LHO kann ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang angenommen werden, wenn die Ausgaben der Erfüllung ähnlicher oder verwandter Zwecke dienen.

³⁴ vgl.: § 20 Abs. 1 BayLHO, § 20 Abs. 1 SächsLHO, § 20 Abs. 1 Nr. 1 LHO Saarland. Auch im Bund und in den übrigen Ländern ist eine weitgehende Deckungsfähigkeit von Personalausgaben erlaubt. Ausdrücklich genannt werden allerdings nur einzelne, meist stellige gebundene Personalausgaben.

³⁵ vgl.: Piduch, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 1

für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden dürfen. Auch wenn die geplante Deckungsfähigkeit der Personalausgaben letztlich dazu führt, daß rund 30 % der Gesamtausgaben des Landes von der Ausnahmeregelung des § 15 Abs. 2 HGrG erfaßt werden, ist daher davon auszugehen, daß sich die geplante Budgetierungsklausel des Landeshaushaltsgesetzes 1997 - jedenfalls was die Regelung zur Deckungsfähigkeit anbelangt - noch im Rahmen des Haushaltsrechts bewegt.

II. Vereinbarkeit der Budgetierung mit dem Grundsatz der zeitlichen Spezialität

1. Grundsatz der zeitlichen Spezialität

Gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG dürfen die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Dieser Grundsatz der zeitlichen Spezialität folgt aus dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Jährlichkeit, wonach jeder Haushaltsplan grundsätzlich nur für ein Jahr gilt³⁶. Zwar eröffnet Art. 116 Abs. 2 Satz 1 LV i.V.m. § 9 Abs. 1 HGrG auch die Möglichkeit, einen Haushaltsplan für zwei Jahre aufzustellen. Da ein solcher Doppelhaushalt gemäß Art. 116 Abs. 2 Satz 1 LV jedoch "nach Jahren getrennt" festzustellen ist, gilt auch für ihn das Prinzip der Jährlichkeit³⁷.

Ebenso wie der Grundsatz der sachlichen Spezialität sichert auch dieser Haushaltsgrundsatz in erster Linie das Budgetrecht des Parlaments, und zwar im wesentlichen die Kontrollfunktion des Haushaltsplans. Die zeitliche Begrenzung der Ausgabeermächtigung ermöglicht es dem Parlament, die Mittelverwendung durch die Exekutive zu kontrollieren. Insbesondere kann es feststellen, ob die Ausgabebewilligungen tatsächlich dem angenommenen Bedarf entsprechen³⁸. Diese parlamentarische Kontrolle würde erschwert, wenn die Verwaltung Ausgabeermächtigungen ohne weiteres auch noch im nächsten Haushaltsjahr beanspruchen könnte. Diese sog. Ausgabe-
reste würden nämlich den Ausgabeansätzen des nächsten Haushaltsplans still-

³⁶ vgl. etwa: Wiesner, Öffentliche Finanzwirtschaft I (Haushaltsrecht), 9. Auflage, Heidelberg, 1992, S. 94; für die vergleichbare Rechtslage auf Bundesebene: Piduch, a.a.O., Art. 110, Rdnr. 23; Hengstschläger, a.a.O., S. 137

³⁷ vgl.: Dommach in: Heuer, a.a.O., § 12 BHO, Rdnr. 2; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band II, Loseblattsammlung, § 45 BHO, Rdnr. 3; a.A. Kisker in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg, 1990, § 89, Rdnr. 70, der in der Möglichkeit, einen Haushaltsplan auch für mehrere Jahre aufzustellen, eine zumindest partielle Preisgabe des Jährlichkeitsprinzips sieht

³⁸ vgl.: Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, Baden-Baden, 1989, S. 438 f.; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Rdnr. 105

schweigend zuwachsen, ohne aus diesem ersichtlich zu sein. Dadurch entstünden "Schattenhaushalte", deren Umfang das Parlament nicht mehr überblicken geschweige denn kontrollieren könnte³⁹.

2. Ausnahmen

§15 Abs. 1 HGrG sieht im Interesse einer kontinuierlichen Wirtschaftsführung Ausnahmen vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität vor. Die Regelung lautet:

"Ausgaben für Investition und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen sind übertragbar. Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn sie für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt sind und wenn die Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert."

Da es sich bei den Personalausgaben im Sinne des § 6 Abs. 3 GE weder um Investitionen noch um Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen im Sinne des Satzes 1 handelt, kommt für sie nur der Ausnahmetatbestand des Satzes 2 in Betracht. Er läßt die Übertragung von Ausgaben auf die folgenden Haushaltsjahre indessen nur zu, wenn diese Ausgaben "für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme bestimmt sind".

Was unter einer solchen Maßnahme zu verstehen ist, ist zwar weder im Haushaltsgrundsatzgesetz, noch in der Bundshaushaltsordnung und auch nicht in den Haushaltsordnungen der Länder definiert. Allgemein geht man aber davon aus, daß es sich um "ein Projekt" handeln muß, "das nicht im einem Haushaltsjahr verwirklicht werden kann, und deshalb einer längerfristigen Finanzierung bedarf"⁴⁰. In diesem Sinne wird der Begriff nicht nur in § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG verstanden, sondern auch in den entsprechenden Vorschriften der Bundshaushaltsordnung und der Landshaushaltsordnungen. Dort findet er sich auch an anderer Stelle, nämlich in den jeweiligen §§ 17 Abs. 2. Stets besteht Einvernehmen darin, daß die Ausgaben Haushaltsansätze sein müssen, mit denen "ein mehrjähriges Projekt unter Berücksichtigung des Fälligkeitsprinzips in Teilabschnitten finanziert werden muß"⁴¹.

³⁹ vgl.: Senf, a.a.O., S. 413 f.; Heun, a.a.O., S. 438; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 1, Rdnr. 106 sowie Band 2, § 19 BHO, Rdnr. 1; Lichterfeld, Der Wandel der Haushaltsfunktionen von Bundeslegislative und Bundesexekutive, , Diss., 1969, S. 150

⁴⁰ Piduch, a.a.O., § 17 BHO, Rdnr. 10

⁴¹ Dommach in Heuer, a.a.O., § 17, Rdnr. 4 und § 19 BHO, Rdnr. 3

Wie sich aus der Entstehungsgeschichte des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG ergibt, soll diese Voraussetzung den Anwendungsbereich für Übertragungsmöglichkeiten entscheidend einschränken. Die bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgrundsätzegesetzes, der Bundeshaushaltsordnung und der Landeshaushaltsordnung geltende Reichshaushaltsordnung (RHO) sah zwar auch die Möglichkeit vor, Haushaltsansätze durch Haushaltsvermerke auf die nächsten Haushaltsjahre zu übertragen. Eine Bestimmung über die Zulässigkeitsvoraussetzungen für einen solchen Haushaltsvermerk enthielt sie aber nicht. Sie überließ vielmehr die Entscheidung hierüber - wie es in einer Kommentierung zur RHO heißt - "als reine Zweckmäßigsfrage der Praxis"⁴², die von dieser Freiheit auch in großem Umfange Gebrauch machte, was wiederum zu grundsätzlichen Problemen führte. Diese sind mit den Stichworten "mangelnde Haushaltsklarheit", "Schattenhaushalt" und "fehlende parlamentarische Kontrollmöglichkeiten" kurz umschrieben. Sie veranlaßten jedenfalls die Rechtslehre zu der Forderung, auf die Übertragungsmöglichkeit von Haushaltsansätzen gänzlich zu verzichten.⁴³ Zwar konnte sich diese Forderung nicht völlig durchsetzen; sie veranlaßte aber den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber vor allem durch die Einführung des Tatbestandsmerkmals "mehrjährige Maßnahmen" den Anwendungsbereich des § 15 Abs. 2 HGrG und der entsprechenden Regelungen in der Bundeshaushaltsordnung und in den Landeshaushaltsordnungen auf ein Mindestmaß zu beschränken. Insoweit sind - wie auch in der Rechtslehre immer wieder betont wird - strenge Anforderungen an das Vorliegen dieser Voraussetzung zu stellen⁴⁴.

Liegt ein "Mehrjahresprojekt" im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG vor und ist davon auszugehen, daß "die Übertragbarkeit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel fördert", dann "k ö n n e n" die entsprechenden Ausgaben auf die nächsten Haushaltsjahre übertragen werden. Dies bedeutet aber nicht, daß Parlament und Regierung bei einer Entscheidung über die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln völlig frei wären und keinen Bindungen unterlägen. Sie haben vielmehr zu beachten, daß die Übertragungsmöglichkeit eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität darstellt und dementsprechend in Rechnung zu stellen, daß diese Ausnahmeregelung - gemäß der allgemeinen Auslegungsgrundsätze - eng auszulegen ist. Von der Möglichkeit der Übertragung von Ausgaben haben Parlament und Regierung daher - auch wenn es sich um ein Mehrjahresprojekt handelt - grundsätzlich zurückhaltend

⁴² vgl.: Schulze/Wagner, Reichshaushaltsordnung, Berlin, 1934, Erläuterung 6 zu § 30

⁴³ vgl.: die Darstellung bei Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, § 19, Rdnr. 1

⁴⁴ Piduch, a.a.O., § 19, Rdnr. 4; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 19, Rdnr. 5

Gebrauch zu machen. Hierauf wird nicht nur in der Rechtslehre hingewiesen⁴⁵. Das Gebot der Zurückhaltung wurde vielmehr auch bei der Beratung des § 15 Abs. 1 HGrG betont. In der Begründung der Regierungsvorlage heißt es etwa:

"Auf das Institut der Übertragbarkeit kann auch im neuen Haushaltsrecht nicht völlig verzichtet werden; die Voraussetzungen für eine Anwendung sind jedoch auf ein Mindestmaß zu beschränken."⁴⁶

Ob die Parlamente und Regierungen im Bund und in den Ländern in der Vergangenheit diesem Gebot nachgekommen sind, mag angesichts des Umfangs der übertragbaren Ausgabe in den Haushalten des Bundes und der Länder bezweifelt werden.⁴⁷ Darauf kommt es im vorliegenden Zusammenhang aber nicht an. Wichtig ist vielmehr, daß auch in der Staatspraxis des Landes in der Vergangenheit Haushaltsmittel - soweit dies von hier überblickt werden kann - grundsätzlich nur dann auf folgende Haushaltsjahre übertragen wurden, wenn es um die Finanzierung von "Mehrjahresprojekten" im oben genannten Sinne ging⁴⁸.

Orientiert man sich an dieser Auslegung des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG und an der entsprechenden Staatspraxis des Landes, dann erscheint es fraglich, ob den Personalausgaben im Sinne des § 6 Abs. 3 GE Maßnahmen bzw. Projekte im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG zugrunde liegen. § 6 Abs. 3 GE stellt nämlich nicht auf konkrete Projekte ab, die über mehrere Haushaltsjahre hinweg finanziert werden müssen. Er will viel mehr - unabhängig von der zugrundeliegenden Maßnahme - im Personalbereich eine flexiblere Haushaltsbewirtschaftung ermöglichen, um auf diesem Wege eine erhöhte Wirtschaftlichkeit zu erreichen. § 6 Abs. 3 GE hat deshalb primär die zweite Voraussetzung des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG im Blick, der zufolge die Übertragbarkeit eine sparsamere Bewirtschaftung der Mittel fördern soll. Auch wenn man unterstellt, daß dies mit der Übertragung von Personalausgaben erreicht werden könnte, muß hinzukommen, daß der übertragbare Haushaltsansatz ein Mehrjahresprojekt im o.g. Sinne betrifft. Da § 6 Abs. 3 GE - wie bereits angemerkt - nicht auf konkrete Projekte Bezug nimmt, kommt als mehrjährige Maßnahme im

⁴⁵ vgl.: Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, § 19 BHO, Rdnr. 5; Piduch, a.a.O., § 19 BHO, Rdnr. 4

⁴⁶ vgl.: Bundestagsdrucksache V/3040, Tz. 70

⁴⁷ vgl. hierzu: Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, § 19, Rdnr. 1

⁴⁸ vgl. beispielsweise: Kapitel 0950 des Haushaltsplans 1992/1993, Titel 51902 (Unterhaltung und Instandsetzung von Kirchen und Pfarrhäusern); Kapitel 1520 des Haushaltsplans 1996, Titel 68401 (Beiträge nach dem Privatschulgesetz); Kapitel 0946 des Haushaltsplans 1996, Titel 53401 (Durchführung wissenschaftlicher Forschungs- und Dokumentationsaufgaben zur Landesgeschichte)

Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG nur die Personalbewirtschaftung an sich in Betracht. Auch wenn sie fraglos "nicht in einem Haushaltsjahr verwirklicht werden kann", ist sie gleichwohl kein Mehrjahresprojekt im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG. Davon kann nur bei (Einzel-)Vorhaben und bei (Einzel-)Projekten die Rede sein, deren Finanzierung zu einem bestimmten Zeitpunkt abgewickelt ist. Dies ist aber bei der Personalbewirtschaftung nicht der Fall. Sie ist eine staatliche Daueraufgabe.

Würde man auch sie unter den § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG subsumieren wollen, würde der Wortlaut dieser Vorschrift jede Kontur und Schärfe verlieren, was gerade bei einer Ausnahmeregelung - wie sie § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG darstellt - nicht akzeptiert werden kann. Es spricht deshalb auch vieles dafür, daß § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG grundsätzlich nicht die globale Übertragbarkeit ganzer Kapitel oder Haushaltsgruppen ermöglichen will - dies dürfte vielmehr eine Frage des § 15 Abs. 1 Satz 1 HGrG sein - , sondern nur die Einzelübertragung im Blick hat⁴⁹.

Hinzu kommt, daß § 6 Abs. 3 GE auch mit dem Sinn und Zweck des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG kollidiert. § 15 Abs. 1 HGrG will die Übertragbarkeit auf enge Ausnahmefälle beschränken⁵⁰. Hierauf wurde oben bereits hingewiesen. Dagegen geht § 6 Abs. 3 GE in eine andere Richtung. Er will die Möglichkeiten der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln erweitern. Eine solche Erweiterung mag nicht von vornherein mit § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG unvereinbar sein. Bedenken entstehen aber spätestens dann, wenn die Erweiterung dazu führt, daß die Übertragung von Haushaltsmitteln nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel darstellt. Bezogen auf Personalausgaben wäre dies aber die Folge von § 6 Abs. 3 GE.

Diese Bedenken werden noch dadurch verstärkt, daß § 6 Abs. 3 GE die Personalausgaben zugleich auch noch für gegenseitig deckungsfähig erklären will. Übertragbare Ausgaben können aber nur in besonderen Fällen für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden. Zwar hat dieser Grundsatz seine Grundlage nicht ausdrücklich im Haushaltsgrundsätzegesetz, sondern in der Landeshaushaltsordnung (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 2 LHO). Diese Vorschrift hat aber einen verfassungsrechtlichen Hintergrund. Sie sichert die Grundsätze der sachlichen und zeitlichen Spezialität und gewährleistet damit das Budgetrecht des Parlaments. Wäre es ohne weiteres zulässig, deckungsfähige Ausgaben zugleich in großem Umfang für

⁴⁹ vgl. für die Vorgängerregelung des § 15 Abs. 1 HGrG: Vialon, Haushaltsrecht 1959, S. 567

⁵⁰ vgl.: Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, § 19, Rdnr. 5; Piduch, a.a.O., § 19, Rdnr. 1

übertragbar zu erklären, könnte die Verwaltung sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht weitgehend ohne haushaltsrechtliche Bindung wirtschaften. Dies würde eine parlamentarische Kontrolle der Wirtschaftsführung beeinträchtigen⁵¹. Sowohl in der Praxis als auch in der Rechtslehre besteht deshalb Einvernehmen darin, daß eine so weit gehende Flexibilität nur in besonderen Einzelfällen eingeräumt werden kann⁵². Würde man eine gesamte Hauptgruppe für deckungsfähig und übertragbar erklären, wären die Grenzen jedenfalls des Haushaltsgrundsätzegesetzes aber überschritten.

Die Frage stellt sich allerdings, ob und, wenn ja, unter welchen Voraussetzungen aus § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG ggf. ein zusätzlicher Regelungs- und Gestaltungsspielraum für die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln abgeleitet werden kann. Bund und Länder haben nämlich seit Mitte der 90er Jahre damit begonnen, im Rahmen von haushaltsgesetzlichen Experimentierklauseln "für zeitlich befristete Modellvorhaben" (Bremen)⁵³, "in Pilotbereichen" (Hamburg)⁵⁴ oder "für bestimmte Bereiche der Verwaltung" (Niedersachsen)⁵⁵ eine erhöhte Flexibilität bei der Mittelbewirtschaftung zuzulassen und in diesem Zusammenhang - jedenfalls zum Teil - auch eine weitergehende Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln zu ermöglichen. § 6 Abs. 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1996 des Landes Niedersachsen lautet beispielsweise:

"Das Finanzministerium kann auf Antrag einer obersten Landesbehörde für bestimmte Bereiche der Verwaltung, die zur Durchführung von Modellversuchen geeignet sind, mit Zustimmung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags zulassen, daß veranschlagte Ausgaben

1. übertragbar sind,
2. gegenseitig oder einseitig deckungsfähig sind,
3. bis zur tatsächlichen Höhe damit zusammenhängender Einnahmen überschritten werden dürfen,

soweit erwartet werden kann, daß dadurch die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessert wird. Ein Modellversuch nach Satz 1 soll in der Regel so ausgestaltet werden, daß die für den Bereich des Modellversuchs veranschlagten Ausgaben in Höhe eines vom Finanzministerium zu bestimmenden vom Hundertsatzes nicht in Anspruch genommen werden."

⁵¹ vgl.: Giesen/Fricke, a.a.O., § 20, Rdnr. 5; siehe auch Piduch, a.a.O., § 20 BHO, Rdnr. 4

⁵² vgl.: Piduch, a.a.O., § 20, Rdnr. 4; Dommach in: Heuer, § 20, Rdnr. 3

⁵³ § 6 Abs. 1 Nr. 10 und 11 des Haushaltsgesetzes 1995

⁵⁴ Artikel 6 Nr. 5 des Haushaltsbeschlusses 1995

⁵⁵ § 6 des Nachtragshaushaltsgesetzes 1996

Ob diese Experimentierklauseln noch mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz zu vereinbaren ist, wurde bisher - soweit ersichtlich - weder in der Rechtsprechung noch in der Rechtslehre geprüft. Auch sonstige tiefergehende Prüfungen liegen offenbar nicht vor. In einem die Ergebnisse einer Sondersitzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" zusammenfassenden Vermerk vom 25. November 1994 heißt es lediglich:

"Die modellhafte Erprobung größerer Flexibilität eines Verwaltungskapitels mit dem Ziel größerer Wirtschaftlichkeit stellt eine Maßnahme im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG dar."⁵⁶

Damit wird indessen nichts anderes gesagt, als daß ein Pilotprojekt, auch wenn im einzelnen die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG nicht vorliegen, noch als Mehrjahresprojekt im Sinne dieser Vorschrift anzusehen sei. Diese Auffassung, die offensichtlich den meisten oben genannten Experimentierklauseln zugrunde liegt, erscheint nicht unproblematisch.

Zwar wird in der Rechtslehre vertreten, daß der experimentierende Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen von ansonsten zwingenden gesetzlichen Vorschriften abweichen kann⁵⁷. Doch gilt dies nicht für die verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzgebungszuständigkeiten⁵⁸. Auch der experimentierende Landesgesetzgeber ist deshalb grundsätzlich an bundesgesetzliche Vorgaben gebunden. Zu ihnen zählen auch die Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, von dessen Voraussetzungen der Landesgesetzgeber daher - auch in Experimentierklauseln - nicht ohne weiteres absehen kann. Aber selbst wenn - was nicht frei von Bedenken wäre - landeshaushaltsgesetzliche Experimentierklauseln für bestimmte Modellvorhaben und unter bestimmten Voraussetzungen von § 19 Abs. 1 HGrG dispensieren könnten, gilt dies jedenfalls nicht für § 6 Abs. 3 GE. Sein Anwendungsbereich ist nicht auf bestimmte Modellvorhaben oder Pilotprojekte beschränkt; er soll vielmehr die gesamte Landesverwaltung erfassen und zwar nicht nur probeweise, sondern definitiv. Ausdrücklich heißt es in der Begründung zu § 6 Abs. 3 GE:

⁵⁶ "Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts als Beitrag zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung", Ergebnisse der Sondersitzung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses "Haushaltsrecht und Haushaltssystematik" vom 23. bis 25. November 1994 in Berlin, S. 10

⁵⁷ vgl.: Kloepfer, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), S. 94; Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, 1989, S. 309 ff.

⁵⁸ vgl.: Kloepfer, VVDStRL 40 (1982), S. 95

"Mit dieser Bestimmung werden die Voraussetzungen für die Einführung der Budgetierung der Personalausgaben vom Haushaltsjahr 1997 für alle Ressorts geschaffen mit dem Ziel, das Wachstum der Personalausgaben dauerhaft zu begrenzen."⁵⁹

Insoweit soll § 6 Abs. 3 GE nicht die Auswirkung der Budgetierung erproben, sondern sie einführen. Eine Abweichung vom Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes ist unter dieser Voraussetzung von vornherein unzulässig. Es ist deshalb daran festzuhalten, daß gegen die uneingeschränkte Übertragbarkeit von Personalausgaben Bedenken bestehen. Sie dürfte mit § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG nicht zu vereinbaren sein.⁶⁰

III. Ergebnis

Die Budgetierungsklausel in § 6 Abs. 3 GE ist mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz insoweit vereinbar, als sie die Personalausgaben innerhalb eines Kapitels und im Einzelfall auch kapitelübergreifend für gegenseitig deckungsfähig erklärt. Bedenken bestehen allerdings, soweit die Personalausgaben zugleich uneingeschränkt übertragbar sein sollen. Dem dürfte die Regelung des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG entgegenstehen. Die von der Landesregierung geplante Budgetierung dürfte daher - jedenfalls was die Übertragbarkeit der Personalausgaben anbelangt - eine Änderung des HGrG voraussetzen.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵⁹ Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 6. September 1996, Betr.: Aufstellung des Haushaltsplans des Landes Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 1997; hier: Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes (LHG) 1997

⁶⁰ Dies bedeutet allerdings nicht, daß Personalausgaben von vornherein nicht für übertragbar erklärt werden können. Soweit im Einzelfall die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 HGrG vorliegen, bestehen auch keine Bedenken. Insoweit ist auf die gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu § 6 des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 1996 - Az.: II-52/1158 - zu verweisen.