

Az.: II/52-1393

Zulässigkeit der Bildung einer Rücklage und Veranschlagung mit Null

A. Auftrag

Die Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Abg. Thomas, hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, ob

- die Rücklage aus dem Haushaltsüberschuss 1999, die die Landesregierung beschloss, und
- die Veranschlagung der Leertitel im Doppelhaushalt 2000/2001, die der Finanzierung des Bonus-Systems und dem Haushaltsausgleich bei Steuermindereinnahmen, insbesondere aufgrund geplanter Steuerentlastungen, dienen sollen, rechtmäßig sind.
- Darüber hinaus soll geprüft werden, ob eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zulässig wäre.

B. Sachverhalt

In einer Presseerklärung vom 10.11.1999 gab Finanzminister Mittler an, die jüngste Steuerschätzung habe geschätzte Mehreinnahmen von 258 Millionen DM für 1999 ergeben. Er halte dies für zu hoch und rechne nur mit Mehreinnahmen zwischen 100 und 150 Millionen DM. Auch im Vorjahr habe eine Steuerschätzung um 250 Millionen DM über dem Ist-Ergebnis gelegen.¹

Am 11.1.2000 kündigte Finanzminister Mittler in einer weiteren Presseerklärung an, dass das Haushaltsergebnis für das Jahr 1999 voraussichtlich um rund 280 Millionen DM besser ausfallen werde als geplant. Der Überschuss setze sich zusammen aus 210 Millionen DM Mehreinnahmen, überwiegend aus Steuern, und aus Minderausgaben von 70 Millionen DM.²

¹ S. Internet, <http://presse.stk.rlp.de/data/991110fm-11.html>.

² S. Internet, <http://presse.stk.rlp.de/data/000111fm-10.html>.

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.

Der Landtag verabschiedete den Haushalt für die Jahre 2000/2001 am 19.1.2000. Aufgrund eines Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen von SPD und F.D.P.³ vom 18.1.2000 wurden die Haushaltspläne 2000 und 2001 wie folgt ergänzt:

- In allen Einzelplänen wurde in den Kapiteln „Allgemeine Bewilligungen“ ein neuer Einnahmetitel „Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage“ eingeführt (351 01 neu).

Eingefügt wurde folgender Haushaltsvermerk:

„Bis zur Höhe der tatsächlichen Einnahmen dürfen Mehrausgaben geleistet werden; das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Rahmen des Bonussystems die Höhe des Einnahmenkontingents je Einzelplan festzulegen und zu bestimmen, auf welche Haushaltsstellen des Einzelplans sich die Ermächtigung zur Leistung von Mehrausgaben im Einzelnen betraglich bezieht.“

Den Erläuterungen zufolge dienen die Entnahmen der Finanzierung des Bonussystems im Rahmen der Personalkostenbudgetierung.

- Der Einzelplan „Allgemeine Finanzen“ wurde zusätzlich ergänzt um den neuen Einnahmetitel „Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage“ (351 02 neu, im Kapitel 20 02 – Allgemeine Bewilligungen). Die Entnahmen hieraus sind für den Haushaltsausgleich bestimmt, insbesondere bei Steuermindereinnahmen.
- Im selben Haushalt und im selben Kapitel wurde außerdem der neue Ausgabetitel „Zuführungen an die Ausgleichsrücklage“ eingefügt (911 01). Die Zuführungen dienen insbesondere der Finanzierung des Bonussystems und geplanter Steuerentlastungen.

Alle diese Titel sind Leertitel: Die betreffenden Einnahmen und Ausgaben sind mit „0 DM“ veranschlagt. In der Finanzierungsübersicht für 2000 und 2001 werden „Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke“ nur in Höhe von jeweils zwei Millionen DM ausgewiesen.

Im März 2000 führte das Ministerium der Finanzen in der Antwort auf eine Anfrage der Abg. Thomas unter anderem aus:

„Wegen der steuerreformbedingten Einnahmeausfälle im kommenden Jahr hat die Landesregierung beschlossen, noch im Haushaltsjahr 1999 eine Rücklage gemäß § 25 LHO in Höhe der Haushaltsverbesserung von 280 Millionen DM zu bilden. Das voraussichtlich endgültige Ergebnis für die Nettokreditaufnahme im Jahr 1999 wird demnach dem Haushaltsansatz entsprechen. Diese Vorgehensweise verursacht keine Mehrkosten und sichert zusammen mit anderen Maßnahmen den eingeschlagenen Konsolidierungspfad ab.“⁴

³ Landtags-Drucksache 13/5347.

⁴ S. Landtags-Drucksache 13/5525, Antwort zu Frage 1.

Auf die Frage der Frau Abg. Thomas, wann die mit „0 DM“ veranschlagte Rücklage aufgefüllt werde, antwortete die Landesregierung:

„Über eine Rücklagenzuführung im Haushaltsjahr 2000 wird endgültig zu entscheiden sein, sobald der Haushaltsabschluss für das Jahr 2000 vorliegt. Der im Haushaltsvollzug für die Rücklagenbildung einzusparende Betrag ergibt sich insbesondere aus der Entwicklung der Steuereinnahmen; erste Aufschlüsse darüber erwartet die Landesregierung von der nächsten Steuerschätzung im Mai. Im Haushaltsjahr 2001 sollen dann aus den Rücklagen der Haushaltsjahre 1999 und 2000 die noch fehlenden Mittel zum Ausgleich der reformbedingten Steuerausfälle entnommen werden.“⁵

C. Stellungnahme

Im Folgenden wird geprüft, ob die Rücklage rechtmäßig gebildet und veranschlagt wurde. Anschließend wird untersucht, ob eine Klage vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz möglich wäre.

I. Rechtmäßigkeit der Bildung der Rücklage

Die Bildung der Rücklage war rechtmäßig, wenn sie mit der Landeshaushaltsordnung und höherrangigem Recht (Landesverfassung, Bundesrecht) in Einklang steht.

1. Die Landeshaushaltsordnung (LHO) regelt die Rücklage⁶ in § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 wie folgt:

„Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben, so ist der übersteigende Betrag vorrangig zur Verminderung des Kreditbedarfs oder zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder einer Rücklage zuzuführen. Ein danach verbleibender Überschuss ist in den nächsten festzustellenden Haushalt einzustellen.“

2. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO ist ein Überschuss bei den Einnahmen Voraussetzung für die Bildung einer Rücklage. Dies war nach den Angaben der Landesregierung 1999 der Fall: die Einnahmen überstiegen die Ausgaben um 280 Millionen DM. Auch in der Haushaltsperiode 2000/2001 rechnet die Landesregierung mit Überschüssen.

⁵ S. Landtags-Drucksache 13/5525, Antwort zu Frage 3.

⁶ Die Vorschrift über Kassenverstärkungsrücklage (§ 62 LHO) ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig, denn diese wird innerhalb des Haushaltsjahres gebildet, um Kassenverstärkungskredite (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 LHO) zu vermeiden.

3. Die auftraggebende Fraktion fragt, ob die Landesregierung Überschüsse nicht vorrangig zur Reduzierung der Schulden hätte nutzen müssen.

§ 25 Abs. 1 Satz 1 LHO sieht vor, dass Überschüsse „vorrangig“ für bestimmte Zwecke zu nutzen sind. Dieser Vorrang bezieht sich allerdings auf alle drei der in diesem Satz genannten Zwecke (Verminderung des Kreditbedarfs, Tilgung von Schulden, Bildung einer Rücklage); diese sind untereinander gleichrangig.⁷ Nachrangig ist die Nutzung nach Satz 2, nämlich die Einstellung in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan.

4. Ein Vorrang der Kredit- bzw. Schuldenminimierung könnte sich möglicherweise jedoch aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben, denn eine Reduzierung der Neuverschuldung oder die vorzeitige Schuldentilgung erspart zunächst Schuldzinsen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist in § 6 HGrG und § 7 LHO ausdrücklich geregelt; nach der Rechtsprechung des VerfGHRhPf ergibt er sich darüber hinaus auch der Landesverfassung.⁸ Zu berücksichtigen ist, dass der Landesregierung bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ein gewisser Spielraum zusteht.⁹ Denn der Begriff der Wirtschaftlichkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Welche Handlungsalternative im Einzelnen wirtschaftlicher ist, hängt von verschiedenen Faktoren und Prognosen ab.¹⁰

Es ist allgemein anerkannt, dass in öffentlichen Haushalten bestimmte Geldbeträge als Rücklagen vorgehalten werden können, um den Ausgabenbedarf künftiger Haushaltspläne zu finanzieren.¹¹ Dementsprechend finden sich in der BHO, den Haushaltsordnungen der übrigen Länder und den Kommunalgesetzen Regelungen, die mit § 25 LHO vergleichbar sind.¹² Art. 109 Abs. 4 GG sieht vor, dass durch Gesetz eine Verpflichtung von Bund und Ländern eingeführt werden kann, eine Konjunkturausgleichsrücklage zu unterhalten. Sie ist in §§ 5-9 und 15 Stabilitätsgesetz näher geregelt. In Art. 111 Abs. 2 GG ist ferner die „Betriebsmittelrücklage“ genannt, ihr entspricht die sog. Kassenverstärkungsrücklage in § 62 LHO und BHO.¹³ Die rheinland-

⁷ So zu § 25 BHO Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/25/11 Rn. 8; Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 25 BHO Anm. 3.

⁸ Aus Art. 120 Abs. 2 LV (Rechnungsprüfung) und dem Gemeinwohlprinzip (Art. 1 LV), s. VerfGHRhPf, AS 25, 387, 388, 403 f. (= DÖV 1997, 246).

⁹ Vgl. VerfGHRhPf., ebd. S. 403 f.

¹⁰ Vgl. v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 45 f.

¹¹ Vgl. Müskens/Watzka/Seibicke, Haushaltsrecht des Landes Sachsen-Anhalt, 1997, S. 15.

¹² Zur BHO, den LHOen der übrigen Länder und zum Gemeindehaushaltsrecht s. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. Stand Juli 1999, § 25 BHO.

¹³ Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 62 BHO Rn. 1.

pfälzische Gemeindeordnung verpflichtet die Gemeinden, „zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden“ (§ 106 GemO). Insbesondere können mit Hilfe von Rücklagen größere Schwankungen bei den Einnahmen und Ausgaben abgedeckt werden. So kann die Bildung einer Rücklagen dann wirtschaftlich gerechtfertigt, wenn nicht sogar geboten sein, wenn – wie die Landesregierung im Hinblick auf die Steuerreform vorträgt – mit größeren Einnahme-Ausfällen zu rechnen ist. Denn angesichts der (bundes- und landes-)gesetzlich festgelegten Aufgaben, dem Personalbestand und anderen nur schwer steuerbaren Ausgabeblocken können die Ausgaben des Landes im Rahmen des Haushaltsvollzugs, etwa einer Haushaltssperre, kurzfristig nur in beschränktem Rahmen an größere Einnahme-Ausfälle angepasst werden. Dieser Rahmen kann zwar durch den Haushaltsgesetzgeber ggf. erweitert werden (Nachtragshaushalt, ggf. verbunden mit einem Haushaltssicherungsgesetz, das landesgesetzliche Leistungen und Ansprüche beschränkt). Ein solches diskontinuierliches Haushaltsgebahren ist jedoch mit vielen Nachteilen verbunden, gefährdet unter Umständen sogar die Erfüllung von Staatsaufgaben und ist deshalb seinerseits zumindest nicht wirtschaftlicher als eine vorsorgliche Rücklagenbildung.

Einnahme-Ausfälle durch eine höhere Kreditaufnahme auszugleichen, ist angesichts der verfassungsmäßigen Begrenzung der Kreditaufnahme (Art. 117 LV) ebenfalls – selbst im Rahmen eines Nachtragshaushalts – nur in Grenzen möglich. Außerdem fehlt es an der Ersparnis, wenn zunächst Überschüsse zur Rückführung der Verschuldung verwandt werden und dann die Verschuldung kurzfristig doch wieder erhöht wird. Ein solches Vorgehen dürfte sogar teurer sein, wenn – wie gegenwärtig – die Zinsen steigen. Denn je später sich der Staat in der Phase steigender Zinsen verschuldet, desto höhere Zinsen muss er in Kauf nehmen. Diese Überlegung zeigt im Übrigen, dass auch eine Rücklage im Ergebnis zur Verminderung einer (späteren) Kreditaufnahme (§ 25 Abs. 1 Satz 1, 1. Alternative) beitragen kann, wenn sie - wie im vorliegenden Fall - der Deckung von Einnahme-Ausfällen dient.¹⁴

Nach alledem kann – unter Berücksichtigung des Einschätzungsspielraums der Landesregierung und der von ihr genannten Begründung – nicht festgestellt werden, dass die Bildung der Rücklage gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstößt.

¹⁴ Vgl. auch Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 25 Rn. 8, wonach eine Verwendung des Überschusses zur Schuldentilgung umgekehrt (nur) dazu führt, dass er zur Deckung des Ausgabenbedarfs des nächsten Haushalts verwendet wird und damit die Nettokreditaufnahme senkt. Die drei Verwendungsmöglichkeiten nach § 25 Abs. 1 S. 1 LHO unterscheiden sich in ihrer faktischen Wirkung damit nur graduell.

II. Rechtmäßigkeit der Veranschlagung im Haushaltsplan

1. § 11 Abs. 2 LHO sieht vor, dass der Haushaltsplan „alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen“ und „voraussichtlich zu leistenden Ausgaben“ enthält. Diese Vorschrift entspricht § 8 Abs. HGrG und ist eine Ausprägung des Verfassungsgrundsatzes der Vollständigkeit des Haushalts. Denn auch nach Art. 116 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Der Haushaltsplan wird durch Gesetz festgestellt, so dass letztlich der parlamentarische Gesetzgeber über die Einnahmen und Ausgaben des Landes entscheidet. Dieses Letztentscheidungsrecht über den Haushalt ist ein wesentliches Element des Budgetrechts des Parlaments¹⁵ und damit auch der Regierungskontrolle.¹⁶

Ergänzend sieht § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO - in Übereinstimmung mit § 10 Abs. 3 HGrG – vor, dass im Gruppierungsplan Zuführungen an Rücklagen als Ausgaben gesondert darzustellen sind. Dementsprechend sieht der Haushalt die Gruppe 35 für Entnahmen sowie 91 für Zuführungen jeweils an "Rücklagen, Fonds und Stöcke" vor; beide Gruppen sind noch weiter unterteilt. Zuweisungen an und Entnahmen aus Rücklagen müssen nach § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO – in Übereinstimmung mit § 10 Abs. 4 Nr. 2 HGrG – bei der Finanzierungsübersicht berücksichtigt werden.

Wie oben unter B. dargestellt, sind im Haushalt 2000/2001 zwar Titel für die Rücklagen ausgebracht, aber mit „0“ veranschlagt worden. Auch die Finanzierungsübersicht weist die Rücklage nur unvollständig aus. Fraglich ist, ob dies zulässig ist.

2. Der Haushalts“plan“ ist, wie der Name schon sagt, ein Plan. Er enthält deshalb nicht nur eine Ermächtigung für die Landesregierung zur Verausgabung von Mitteln für bestimmte Zwecke, sondern auch eine Prognose: die zu *erwartenden* Einnahmen und die *voraussichtlich* zu leistenden Ausgaben (§11 Abs. 2 LHO).¹⁷ Soweit Einnahmen und Ausgaben nicht exakt errechnet werden können, ist ihre Höhe so sorgfältig und genau wie möglich zu schätzen.¹⁸ Auf Entwicklungen von einiger Bedeutung, die nach der Einbringung des Haushalts, aber vor seiner Verabschiedung durch den

¹⁵ Vgl. Siekmann in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 12-15; BVerfGE 45, 1, 32; 70, 324, 335; 79, 311, 342.

¹⁶ VerfGHRhPf AS 26, 4, 9.

¹⁷ S. VerfGHRhPf AS 26, 4, LS 1.

¹⁸ So auch die VV-LHO zu § 11; vgl. im Übrigen Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl. Stand 7/1999, § 11 BHO Rn. 6.

Landtag auftreten, muss die Landesregierung noch reagieren,¹⁹ und zwar entweder durch eine Ergänzungsvorlage nach § 32 LHO²⁰ oder indem sie den Landtag bzw. den HuFA auf andere Weise informiert,²¹ so dass der Haushaltsentwurf noch entsprechend angepasst werden kann. Soweit die Höhe von Einnahmen und Ausgaben bei sorgfältigster Prüfung auch bis zum Ende der parlamentarischen Haushaltsberatungen nicht abschätzbar ist, ist eine vollständige Veranschlagung jedoch unmöglich. Gerade in einer solchen Situation bietet sich eine Veranschlagung mit „0“ an (Leertitel). Einnahmen und Ausgaben, deren Höhe nicht abschätzbar ist, werden auf diese Weise zumindest als „Merkposten“ im Haushaltsplan aufgeführt.²² Im Übrigen sind Leertitel im Hinblick auf die Vollständigkeit und Transparenz des Haushalts nur ausnahmsweise zulässig. Dementsprechend können nach der VV zu § 11 LHO Leertitel allein in folgenden Fällen ausgebracht werden:

- für durchlaufende Posten,
- für die Abwicklung übertragbarer Ausgaben über das Jahr der Schlussbewilligung hinaus sowie
- aus zwingenden haushaltswirtschaftlichen Gründen.²³

3. Fraglich ist, ob die Veranschlagung der Rücklage mittels Leertitel diesen Voraussetzungen genügt.

Die Rücklage wird aus zwei Quellen gespeist und dient zweierlei Zwecken: Zum einen fließen ihr die Ersparnisse aus der selbst gesteuerten Personalkostenbewirtschaftung zu, und die entsprechenden Entnahmen dienen insbesondere der Finanzierung des Bonussystems, die dafür nicht benötigten Beträge stehen zum Ausgleich der erwarteten Einnahme-Ausfälle zur Verfügung.²⁴ Zum anderen sollen ihr Haushaltsüberschüsse insbesondere aus Steuermehreinnahmen zugeführt werden; die Entnahmen sollen ebenfalls Einnahme-Ausfälle aufgrund der Steuerreform ausgleichen. Beides ist zunächst getrennt zu prüfen.

a) Zuführungen im Rahmen der selbst gesteuerten Personalkostenbewirtschaftung sind nicht voraussehbar. Denn ihre Höhe hängt davon ab, wie viel Personalmittel die

¹⁹ Davon geht offenbar auch der VerfGHRhPf aus, s. AS 26, 4, 11, 13; s.a. Gutachten des Wiss. Dienstes II/52-1376 vom 17.12.1999 (zur haushaltsrechtlichen Umsetzung der Neuorganisation der Landesverwaltung), S. 7.

²⁰ S. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 32 BHO.

²¹ Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 32 BHO Rn. 3.

²² S. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 11 BHO Rn. 6.

²³ S.a. Piduch, ebd., zum Bundesrecht.

²⁴ Vgl. StS Dr. Deubel, 13. Sitzung der RPK am 8.6.2000, Prot. S. 9.

Ressorts zur Verwendung in kommenden Haushaltsjahren „ansparen“. Damit ist auch die Höhe der Entnahme zur Finanzierung des sog. Bonussystems, welches die Übertragbarkeit der aus Personalmitteln angesparten Haushaltsreste regelt, ebenso wenig absehbar wie der Betrag, der zum Ausgleich von Einnahme-Ausfällen verbleibt. Im Übrigen handelt es sich um die Abwicklung übertragbarer Ausgaben, für die die VV zu § 11 LHO die Ausbringung von Leertiteln gestattet. Der Landtag wahrt dabei sein Budgetrecht sowie die Haushaltstransparenz insbesondere

- durch die Regelung der selbst gesteuerten Personalkostenbewirtschaftung in § 6 Abs. 3 HG 2000/2001 sowie die entsprechenden Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerke im Haushaltsplan,
- dadurch, dass die Regeln für das Bonus-Malus-System seiner Zustimmung unterliegen (§ 6 Abs. 3 Satz 4 HG 2000/2001),
- durch die Berichtspflicht der Landesregierung nach § 6 Abs. 6 HG 2000/2001 und
- durch die Möglichkeit, nach § 6 Abs. 4 HG 2000/2001 bei Fehlentwicklungen im Einzelfall Deckungsfähigkeiten oder Übertragbarkeiten einzuschränken.

b) Ein weiterer Teil der Rücklage, der dem Ausgleich von Einnahme-Ausfällen dient, soll gespeist werden aus erhofften Steuermehreinnahmen vor allem im Haushaltsjahr 2000, u.U. aber auch noch im Haushaltsjahr 2001. Größere Entnahmen werden erst im Haushaltsjahr 2001 erwartet. Ab diesem Zeitpunkt vermutete man bei der Verabschiedung des Haushalts erste Auswirkungen der Steuerreform, deren Inhalt damals erst in groben Umrissen absehbar war, auf die Länder.²⁵ Die Erwartung von Mehreinnahmen stützte sich zwar insbesondere auf die Steuerschätzung vom November 1999. Dennoch waren sie bei der Verabschiedung des Haushalts noch nicht mit hinreichender Sicherheit zu beziffern. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil auch der Inhalt der Steuerreform noch nicht sicher war. Aber selbst im August 2000 waren die Steuer(mehr)einnahmen noch nicht endgültig abzuschätzen.²⁶

Vor diesem Hintergrund wird für die Veranschlagung mit „0“ ein „zwingender haushaltswirtschaftlicher Grund“ anzunehmen sein, denn eine Veranschlagung mit einer bestimmten Summe war nicht möglich.

²⁵ Vgl. Abg. Dr. Mertes, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7532; Abg. Joachim Mertes, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7543 und 7563; Abg. Jullien, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7579; Abg. Hering, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7585.

²⁶ Vgl. den Hinweis des StS Dr. Deubel im HuFA, 67. Sitzung am 24.8.2000, zu TOP 3 „Auswirkungen der Steuerschätzung vom Mai 2000 auf das Land und die Kommunen in Rheinland-Pfalz“ auf die steuerlichen Auswirkungen der Versteigerung der UTMS-Lizenzen (Abschreibung der Versteigerungserlöse) und die Wechselwirkungen zwischen Steuermehreinnahmen und Länderfinanzausgleich.

Dass es vielfach keinen anderen Weg gibt, als Rücklagen mittels Leertiteln zu veranschlagen, wird auch durch § 8 StWG belegt. Er schreibt vor, einen Leertitel für die Konjunkturausgleichsrücklage einzustellen. Der Leertitel dient in diesen Fällen dazu, die parlamentarische Zustimmung für eine Maßnahme (Rücklage als Vorsorge für Einnahme-Ausfälle) zu erhalten, deren finanzieller Umfang noch nicht absehbar ist, die aber im betreffenden Haushaltsjahr begonnen werden muss.²⁷ Das parlamentarische Budgetrecht könnte unter Umständen zusätzlich durch einen Sperrvermerk gestärkt werden (§ 22 LHO). So sind Ausgaben aus der Konjunkturausgleichsrücklage nach § 8 StWG gesperrt und dürfen nur mit Zustimmung des Bundestags geleistet werden. Allerdings wird die Konjunkturausgleichsrücklage für bestimmte bezeichnete Zwecke verwandt (insb. für bestimmte Finanzhilfen, s. § 6 Abs. 2 StWG). Dies ist bei der allgemeinen Rücklage im vorliegenden Fall anders, soweit sie Ersatz ist für (ausfallende) Einnahmen. Wie andere Einnahmen ist die Rücklage insoweit nämlich - nach dem Grundsatz der Gesamtddeckung (§ 8 LHO) - nicht zweckgebunden, sondern dient als Deckungsmittel für *alle* Ausgaben. Ein Sperrvermerk für Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage ergäbe von daher wenig Sinn. Immerhin sind Ausgaben aus Leertiteln überplanmäßig (Nr. 1.5 VV zu § 37 LHO). Sie sind deshalb u.a. unter den in § 37 Abs. 4 LHO genannten Voraussetzungen dem Landtag mitzuteilen.²⁸ Ggf. ist sogar ein Nachtragshaushalt erforderlich (§ 37 Abs. 1 Satz 3 und 4 LHO i.V.m. § 4 Abs. 1 HG 2000/2001). Damit werden das Budgetrecht des Parlaments und die Transparenz des Haushalts ausreichend gewahrt.

c) Die vorraussichtliche Höhe des Haushaltsüberschusses aus dem Jahr 1999 hatte der Finanzminister kurz vor Abschluss der Haushaltsberatungen öffentlich bekannt gegeben.²⁹ Damit war auch der Landtag über die Entwicklung rechtzeitig informiert.³⁰ Fraglich ist, ob der Landtag eine entsprechende betragsmäßige Veranschlagung im Haushalt 2000/2001 hätte vornehmen müssen.

Hiergegen könnte sprechen, dass nach § 25 Abs. 1 Satz 2 LHO allein derjenige Überschuss, welcher nach einer Verminderung des Kreditbedarfs, Schuldentilgung oder Rücklagenbildung verbleibt, „in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan“ einzu-

²⁷ Vgl. v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, BHO, Stand 7/1999, § 13 Rn. 5.

²⁸

²⁹ S. Pressemeldung vom 11.1.2000, Internet: <http://presse.stk.rlp.de/data/000111fm-10.html> (280 Mio. DM).

³⁰ So wurde auf den Überschuss aus dem Haushaltsjahr 1999 in Höhe von 280 Mio. DM während der 2. Beratung des Haushalts mehrfach eingegangen, s. Abg. Dr. Mertes, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7532; Abg. Joachim Mertes, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7543 und 7563; Abg. Jullien, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7579; Abg. Hering, Plen.Prot. v. 19.1.2000, S. 7585.

stellen ist. Eine Verpflichtung, eine Rücklage in den nächsten Haushalt einzustellen, ist nicht vorgesehen. Damit soll es ermöglicht werden, Überschüsse bereits im laufenden und nicht erst im folgenden Haushaltsjahr für Kreditreduzierung, Schuldentilgung oder für eine Rücklage zu verwenden.³¹ Im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushalts entbindet § 25 LHO jedoch nicht von der Verpflichtung, Rücklagen in (irgend)einer geeigneten Form zu etatisieren, sofern Überschüsse nicht bereits im laufenden Haushaltsjahr verausgabt worden sind.³²

So könnte die Rücklage analog § 25 Abs. 1 Satz 2 LHO in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan eingestellt werden.³³ Ein Überschuss oder Fehlbetrag wird regelmäßig erst mit dem Jahresabschluss endgültig festgestellt. Zu diesem Zeitpunkt ist der neue Haushalt in der Regel bereits verabschiedet. Vorher über die Verwendung eines Überschusses zu entscheiden (selbst wenn seine Größenordnung absehbar ist), ist die Landesregierung von Rechts wegen nicht gehalten. Bei den in Rheinland-Pfalz üblichen Doppelhaushalten wäre der nächste festzustellende Haushalt der Haushalt 2002/2003, sofern es nicht zu einem Nachtragshaushalt kommt.³⁴ Eine derart verspätete Veranschlagung ist aber so wenig wirklichkeitsnah, dass sie der Bund z.B. in ständiger Praxis durch Umbuchungsermächtigungen umgeht, die ihm einen ausgeglichenen Haushaltsabschluss ermöglichen.³⁵

Eine zweite Variante ist die im Landeshaushalt 2000/2001 gewählte Veranschlagung einer Rücklage mittels Leertiteln. Auf diese Weise wird nicht nur die Rücklage in den Jahren 2000/2001 veranschlagt. Die Variante ermöglicht es gleichzeitig, auch eine Rücklage aus 1999 haushaltsmäßig abzudecken. Dem Vorteil der zeitnahen Veranschlagung steht dabei der Nachteil der Unbestimmtheit der Höhe der Beträge gegenüber. Insofern ist zunächst keine der beiden Veranschlagungsvarianten der anderen im Hinblick auf Haushaltswahrheit, -klarheit und -vollständigkeit überlegen. Für die Zulässigkeit der zweiten Variante spricht überdies Folgendes: Die Rücklage aus 1999 dient nicht nur der Vorsorge für Steuermindereinnahmen.³⁶ Sie ist auch – und entgegen ersten Kalkulationen sogar überwiegend – zur Absicherung des Bonus/Malus-

³¹ S. Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/25/12, Rn. 10.

³² Ähnlich Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/25/12, Rn. 9, zu § 25 BHO.

³³ Vgl. Piduch, Bundshaushaltsrecht, § 25 BHO Rn. 3; Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 25 BHO Anm. 3.

³⁴ Vgl. Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/25/12, Rn. 9; Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 25 BHO Anm. 2; Giesen/Fricke, Haushaltsrecht NRW, § 25 LHO Rn. 5.

³⁵ Die Umbuchungen haben einen Umfang von mehreren Milliarden DM, s. Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 25 BHO Anm. 1. Vgl. auch Piduch, Bundshaushaltsrecht, § 25 BHO Rn. 5.

³⁶ Entgegen dem Eindruck, den die Antwort zu Frage 1 in Landtags-Drucksache 13/5525 erweckt.

Systems erforderlich.³⁷ Insoweit dient die Rücklage der „Abwicklung übertragbarer Ausgaben über das Jahr der Schlussbewilligung hinaus“, also einem Zweck, für den die VV zu § 11 LHO eine Veranschlagung mit Leertitel erlaubt. Bei dem übrigen Teil wird schon von daher ein „zwingender haushaltswirtschaftlicher Grund“ für die Veranschlagung mit „0“ anzunehmen sein, als seine Höhe zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts nicht feststand und auch nicht sicher abschätzbar war. Im Übrigen gilt, was oben unter b) zur Rücklage bereits ausgeführt ist: Ausgaben aus Leertiteln sind überplanmäßig (Nr. 1.5 VV zu § 37 LHO), so dass das Budgetrecht des Parlaments und die Transparenz des Haushalts mit Hilfe von § 37 LHO ausreichend gewahrt werden.

Im Ergebnis ist deshalb sowohl die Bildung als auch die Veranschlagung der Rücklage rechtmäßig.

III. Zulässigkeit einer Klage vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV kann u.a. jede Landtagsfraktion die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber beantragen, ob ein Gesetz oder eine sonstige Handlung eines Verfassungsorgans verfassungswidrig ist. Auf diese Weise könnte auch eine verfassungswidrige Unvollständigkeit von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan gerügt werden. Antragsgegner wäre in diesem Fall der Landtag als Haushaltsgesetzgeber. Grundsätzlich wäre auch ein Antrag auf Feststellung möglich, dass die Landesregierung es in verfassungswidriger Weise unterlassen hat, den Landtag rechtzeitig über haushaltsrelevante Entwicklungen zu informieren, die nach der Einbringung des Haushalts, aber vor seiner Verabschiedung auftraten. Eine Frist für einen Antrag nach Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV ist nicht vorgesehen. Die formellen Antragsvoraussetzungen sind in § 23 VerfGHG geregelt.

Wissenschaftlicher Dienst

³⁷ Und zwar in Höhe von 184 Mio. DM, so StS Dr. Deubel, 13. Sitzung der RPK am 8.6.2000, Prot. S. 9.