

**Gutachtliche Stellungnahme**  
**Verpflichtung der Landesregierung zur Einbringung eines Nachtragshaushalt  
und Verschuldungsgrenze im Haushaltsvollzug**

**A. Auftrag**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zur Frage gebeten, ob die Landesregierung angesichts der Steuermindereinnahmen verpflichtet ist, einen Nachtragshaushalt einzubringen. Dabei soll auch berücksichtigt werden, dass der Haushalt erst am 15. März diesen Jahres verabschiedet wurde und der Finanzminister bereits während der Haushaltsberatungen auf zu erwartende Mindereinnahmen hingewiesen habe. Ferner soll berücksichtigt werden, dass die Mindereinnahmen in diesem Jahr in den nur sieben verbleibenden Monaten zu erbringen seien und dadurch ein erheblicher Teil der nichtgebundenen Mittel betroffen sei. Ferner soll darauf eingegangen werden, inwieweit das parlamentarische Budgetrecht und das Prinzip des Haushaltsausgleichs einen Nachtragshaushalt erforderlich machen.

Darüber hinaus soll untersucht werden, ob der Haushaltsvollzug im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze Beschränkungen unterliegt bezüglich Einsparungen bei Investitionsausgaben, dem Vorgriff auf Kreditermächtigungen des Folgejahres (§ 2 Abs. 3 Landeshaushaltsgesetz 2002/2003, im Folgenden LHG 2002/2003) sowie der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 2 Abs. 7 LHG 2002/2003<sup>1</sup>). Dabei soll auch auf die Frage der Haushaltsreste eingegangen werden.

**B. Stellungnahme**

Der Prüfungsauftrag zum Nachtragshaushalt betrifft drei unterschiedliche Komplexe. Zum Ersten wirft der Hinweis auf die Aussagen des Finanzministers in den Haushaltsberatungen zu Mindereinnahmen die Frage auf, ob die Landesregierung die Einnahmen korrekt veranschlagt hat bzw. ob sie die Veranschlagung während der parla-

---

<sup>1</sup> Im Gutachtenauftrag ist versehentlich von § 2 Abs. 6 die Rede.

mentarischen Beratung noch hätte korrigieren müssen. Dies ist zunächst von der Frage des Nachtragshaushalts zu trennen (dazu im Folgenden unter I.). Wenn allerdings die Landesregierung in verfassungswidriger Weise eine korrekte Veranschlagung der Einnahmen im Haushalt unterlassen hätte, könnte sich dies möglicherweise auf die Beurteilung der Notwendigkeit eines Nachtragshaushalts auswirken. Zum Zweiten ist zu prüfen, ob angesichts der Mindereinnahmen ein Nachtragshaushalt geboten ist (im Folgenden unter II.), und zum Dritten ist auf die im Gutachtenauftrag aufgeworfenen Fragen bezüglich (verfassungs)rechtlicher Grenzen des Haushaltsvollzugs, insbesondere im Hinblick auf die Kreditobergrenze, einzugehen (unter III.).

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bat darum, das Gutachten kurzfristig (noch vor der Plenarsitzung am 19. Juni 2002) vorzulegen. Einige Protokolle von Plenar- und HuFA-Sitzungen, in den denen die dem Gutachtenauftrag zugrundeliegende Problematik erörtert wurde, lagen bis zum Abschluss des Gutachtens noch nicht vor. Aus diesen Gründen konnten manche der zum Teil schwierigen Rechtsfragen, die in dem Gutachtenauftrag angesprochen sind, nur cursorisch geprüft werden..

#### I. Nichtberücksichtigung voraussichtlicher Steuerausfälle im Haushalt

Im Gutachtenauftrag wird darauf verwiesen, dass der Haushalt erst am 15. März diesen Jahres verabschiedet wurde, und dass der Finanzminister bereits während der Haushaltsberatungen auf zu erwartende Mindereinnahmen hingewiesen habe. In der zweiten Lesung des Haushaltsgesetzes erklärte Finanzminister Mittler, die weitere Einnahmeentwicklung sei unsicher. Erste Angaben dazu würden sich aus der Steuerschätzung vom Mai 2002 ergeben. Er kündigte an, das Haushaltsvolumen nicht in voller Höhe zur Bewirtschaftung freizugeben, um bei den Ausgaben „mit dem Fuß auf der Bremse“ zu bleiben.<sup>2</sup>

Die Steuerschätzung vom Mai 2002 prognostizierte gegenüber der Schätzung vom November 2001, die der Veranschlagung der Landesregierung zugrundeliegt, erhebliche zusätzliche Steuermindereinnahmen. Es stellt sich die Frage, ob diese Mindereinnahmen nicht bereits bei der Verabschiedung des Haushalts – zumindest teilweise – voraussehbar waren und hätten berücksichtigt werden können und müssen.

Nach Artikel 116 Abs. 1 der Landesverfassung sind „alle Einnahmen und Ausgaben des Landes“ in den Haushaltsplan einzustellen. Dementsprechend bestimmt § 11 Abs. 2 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) in Übereinstimmung mit § 8 Abs. 2 Nr. 1

---

<sup>2</sup> 21. Plenarsitzung, 15.3.2002, Plenarprotokoll S. 1405 f.

Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG), dass „der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen“ enthält.

Da der Haushaltsplan künftige Einnahmen und Ausgaben enthält, beruht er vielfach auf Schätzungen. Diese müssen jedoch realitätsgerecht, nachvollziehbar und kontrollierbar sein.<sup>3</sup> Denn der Haushaltsplan darf nicht lückenhaft sein und nichts verschleiern.<sup>4</sup> Die prognostizierten Einnahmen und Ausgaben müssen deshalb auf vernünftigen, wirklichkeitsnahen Überlegungen beruhen. Spekulative Erwartungen und Hoffnungen genügen mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments und die Vollständigkeit des Haushalts nicht.<sup>5</sup> Eine Überschätzung von Einnahmen würde darüber hinaus auch zu einem unrealistischen Haushaltsausgleich von Einnahmen und Ausgaben führen (Art. 116 Abs. 1 Satz 2 LV)<sup>6</sup> und wäre auch von daher verfassungswidrig.<sup>7</sup> Aus der Pflicht zur realitätsgerechten Schätzung folgt die Pflicht der Regierung, die Haushaltsvorlage zu korrigieren, wenn sich bis zum Abschluss der Haushaltsberatungen neue Erkenntnisse ergeben.<sup>8</sup> Dies kann durch eine Ergänzungsvorlage der Regierung nach § 32 LHO geschehen, oder – entsprechend der Praxis in Rheinland-Pfalz – durch einen Änderungsantrag, den die Regierungsfaktionen auf Anregung der Landesregierung einbringen.

Fraglich ist, ob die Landesregierung gegen diese Verpflichtung verstoßen hat.

### *1. Fragliche Mehreinnahmen aufgrund von Änderungen des Steuerrechts*

Die Landesregierung brachte den Haushaltsentwurf 2002/2003 so spät ein, dass sie die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November 2001 noch berücksichtigen konnte. Danach waren gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2001 Steuermindereinnahmen von über 178 Mio. EUR für das Jahr 2002 zu erwarten. Die Landesregierung veranschlagte daraufhin eine globale Mindereinnahme, die allerdings mit 146 Mio. EUR für 2002 um 32 Mio. EUR geringer ausfiel als die Einnahmeausfälle, die die Steuerschätzung voraussagte.<sup>9</sup> Die Differenz begründete die Landesregierung mit Mehreinnahmen, die sie aufgrund des Gesetzes zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform und des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes erwarte. Diese Mehreinnahmen schätzte sie auf etwa 48 Mio. EUR, veranschlagte im Haushaltsplan

<sup>3</sup> S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV RhPf, Art. 116 Rn. 12.

<sup>4</sup> S. VerfGH RhPf, AS 26, 4, 9.

<sup>5</sup> S. VerfGH RhPf, AS 26, 4, 11.

<sup>6</sup> S. VerfGH RhPf, AS 26, 4, 21.

<sup>7</sup> S. Fischer-Menshausen, in v.Münch/Kunig, GG, Bd. 3 3. Aufl. 1996, Art. 110 Rn. 14.

<sup>8</sup> Vgl. VerfGH RhPf, AS 26, 4, 11; Trzaskalik in: Grimm/Caesar, LV RhPf, Art. 116 Rn. 12.

<sup>9</sup> S. EP 20, Kap. 20 01, Tit. 372 01 neu.

vorsichtshalber jedoch nur zwei Drittel dieses Betrags, also 32 Mio. EUR.<sup>10</sup>

In seiner Einbringungsrede hatte der Finanzminister allerdings selbst darauf hingewiesen, dass das Gesetz zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform in der Nacht zuvor im Vermittlungsausschuss – unter „lebhafter“ Mitwirkung von Rheinland-Pfalz – im Interesse des Mittelstandes geändert worden sei.<sup>11</sup> Während der ersten Beratung des Haushalts im Plenum am darauffolgenden Tag äußerte Frau Abg. Thomas, die im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Steuerentlastungen für den Mittelstand würden Steuerausfälle für das Land zur Folge haben.<sup>12</sup> Bei der Beratung des Einzelplans 20 im HuFA bat Frau Abg. Thomas um eine Einschätzung, in welche Größenordnung sich die Entlastung des Mittelstandes auswirke (auf die veranschlagten Mehreinnahmen von 32 Mio. EUR). Ausweislich des Protokolls äußerten sich die Vertreter der Landesregierung dazu nicht.<sup>13</sup> In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Frau Abg. Thomas vom Mai 2002 erklärt die Landesregierung, bei der Korrektur um „34 Mio. EUR“ (richtig wohl: 32 Mio. EUR) handele es sich „im Wesentlichen um die auf Rheinland-Pfalz entfallenden Auswirkungen des am 30. November 2001 verabschiedeten Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes“.<sup>14</sup>

Fraglich ist, ob sich aus diesem Sachverhalt ableiten lässt, die Regierung habe ihre Pflicht zur Ergänzung des dem Parlament vorgelegten Haushaltsplanes nicht erfüllt.

Die Landesregierung prognostizierte Mehreinnahmen in Höhe von 48 Mio. EUR für das Land aufgrund des Gesetzes zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform und/oder des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes. Allein aus der Verabschiedung des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes erwarteten sich die Bundesregierung und der zuständige Bundestagsausschuss Mehreinnahmen für die Länder von 1,069 Mrd. EUR im Jahr 2002 und 1,162 Mrd. EUR im Jahr 2003.<sup>15</sup> Dieses Gesetz wurde in derjenigen Fassung verabschiedet, die der Schätzung des zuständigen Bundestagsausschusses von Ende November 2001 zugrunde lag.<sup>16</sup> Grob entsprechend der Bevölkerungszahl auf Rheinland-Pfalz heruntergerechnet (4 Mio. Einwohner im Verhältnis zu 80 Mio.) ergäbe allein dies immerhin eine Mehreinnahme von 53,1 Mio. EUR im Jahr 2002 für das Land. Insoweit lässt sich nach den hier vorliegenden Er-

<sup>10</sup> S. Finanzminister Mittler, HuFA, 9. Sitzung, Protokoll S. 3; und 14. Sitzung, 6.6.2002.

<sup>11</sup> 13. Sitzung, 12.12.2001, Plenarprotokoll S. 751.

<sup>12</sup> 14. Sitzung, 13.12.2001, Protokoll S. 792.

<sup>13</sup> HuFA, 9. Sitzung, Protokoll S. 5 ff.; ebenso 14. Sitzung, 6.6.2002.

<sup>14</sup> Antwort auf die Kleine Anfrage 600, s. Drucksache 14/1111.

<sup>15</sup> So übereinstimmend der Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 14/6883, S. 2; und die Empfehlung und den Bericht des Finanzausschusses vom 20. und 23.11.2002, Bundestags-Drucksache 14/7470, S. 3 und 14/7471, S. 12.

<sup>16</sup> S. BGBl. I 2001, S. 3922.

kenntnissen eine bewusste oder leichtfertige Fehleinschätzung seitens der Landesregierung nicht herleiten.

Im Übrigen hängt die Beurteilung davon ab, ob die Landesregierung vor Abschluss der Haushaltsberatungen über hinreichende Erkenntnisse darüber verfügte, dass die zusätzlichen Einnahmen, die sie abweichend von der November-Steuerschätzung im Haushaltsplan angesetzt hatte, aus anderen Gründen nicht mehr realistisch waren. Insbesondere kommen hier die Auswirkungen der Erleichterung für den Mittelstand in Frage, die der Vermittlungsausschuss in den Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der Unternehmenssteuerreform einfügte. Möglicherweise bewegten sich diese Auswirkungen, soweit sie bis zur Verabschiedung des Haushalts abschätzbar waren, aber auch noch im Rahmen des „Sicherheitsabschlags“ von einem Drittel (16 Mio. EUR) der geschätzten 48 Mio. EUR Mehreinnahmen. Darüber liegen hier keine Kenntnisse vor, da die Landesregierung auf entsprechende Äußerungen der Frau Abg. Thomas in den parlamentarischen Verhandlungen im Plenum und im HuFA nicht eingegangen ist.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat darauf hingewiesen, dass die veranschlagten Mehreinnahmen von 32 Mio. EUR auffällig nahe an die im Haushalt veranschlagte Differenz zwischen den eigenfinanzierten Investitionen und der Nettoneuverschuldung nur 34,4 Mio. EUR<sup>17</sup> heranreicht. Ohne den veranschlagten Zuschlag wäre also die verfassungsmäßige Kreditobergrenze nach Art. 117 Satz 2 erster Halbsatz LV nur knapp unterschritten worden.

Ob allerdings der Zuschlag gerade im Hinblick auf die Kreditobergrenze veranschlagt wurde, kann von hier aus nicht beurteilt werden. Dagegen spricht jedenfalls, dass die Grenze auch ohne den Zuschlag – wenn auch nur knapp – unterschritten worden wäre. Ferner hat die Landesregierung darauf verwiesen, dass nach der Berechnung des Landesrechnungshofs der Abstand zwischen Kreditobergrenze und Kreditaufnahme im Jahr 2002 um 15 Mio. EUR höher ausfalle, da der Rechnungshof der Nettoneuverschuldung auch die Neuverschuldung im öffentlichen Bereich zurechne.<sup>18</sup> Ferner ist zu beachten, dass nicht nur die Entwicklung der Konjunktur schwer prognostizierbar ist – wie die Differenzen zwischen den Steuerschätzungen von Mai 2001 über November 2001 bis Mai 2002 zeigen –, sondern mehr noch die Wirkung von Änderungen der Steuergesetze. Wie stark diese – auch durch Wechselwirkungen – das Verhalten der Steuerzahler beeinflussen, kann nur über Annahmen zu erfassen versucht

---

<sup>17</sup> S. Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Frau Abg. Thomas, Drucksache 14/1111.

<sup>18</sup> S. Drucksache 14/1111, Antwort auf Frage 7. S.a. Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs, Drucksache 14/750, S. 28 f. Dass der Rechnungshof die Neuverschuldung im öffentlichen Bereich einbezieht, ergibt sich aus Fn. 20 zu Anlage 10 (S. 44).

werden. Offenbar liegt in diesen Annahmen sogar eine Hauptquelle für Prognosefehler der Steuerschätzungen.<sup>19</sup> Allerdings entbindet diese Schwierigkeit nicht von der Verpflichtung, überhaupt vernünftige und nachvollziehbare Schätzungen zugrunde zu legen und rein spekulative Einnahmeerwartungen zu vermeiden. Zwar ist für die Beurteilung der Schätzung der Kenntnisstand bis zur Verabschiedung des Haushalts maßgeblich. Immerhin aber ein Indiz, das gegen eine solche rein spekulative Veranschlagung spricht, ist die Steuerschätzung vom Mai 2002. Denn sie geht von Mehreinnahmen aus den Steuerrechtsänderungen aus, die um 1,1 Mrd. EUR höher liegen als nach der Schätzung vom November 2001.<sup>20</sup>

Im Ergebnis kann aus den vorliegenden Informationen nicht abgeleitet werden, dass die Landesregierung die entsprechenden Mehreinnahmen leichtfertig oder wider besseres Wissen – und damit unter Verstoß gegen die Verfassung – veranschlagte oder pflichtwidrig im Verlauf der Haushaltsberatungen nicht korrigierte.

## *2. Abrechnung von Umsatzsteuer, Länderfinanzausgleich und Fonds Deutsche Einheit*

Wie sich aus der Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Frau Abg. Thomas ergibt, erhielt die Landesregierung zwei Tage vor der Verabschiedung des Haushalts (15. März 2002) vom Bundesfinanzministerium Informationen über die vorläufigen Abrechnungsbeträge der Umsatzsteuer und des Länderfinanzausgleichs für Rheinland-Pfalz in 2001 (minus 101,6 Mio. EUR) sowie den Beitrag zum Fonds Deutsche Einheit in 2001 (plus 0,9 Mio. EUR); ferner über die Bundesergänzungszuweisungen zum 15.3.2002 (plus 73 Mio. EUR).<sup>21</sup> Damit u.a. hat Frau Abg. Thomas den Vorwurf der „Fälschung“ des Haushalts begründet.<sup>22</sup>

Fraglich ist, ob die Landesregierung vor diesem Hintergrund den Haushaltsplan hätte kurzfristig ergänzen müssen.

Die Landesregierung erklärt in der Antwort auf die o.g. Anfrage,<sup>23</sup> dass aus einer solchen Abrechnung am Jahresanfang sich die Auswirkungen auf die Gesamtjahreseinnahmen des Landes nicht annähernd quantifizieren ließen. Sie hingen „unter ande-

<sup>19</sup> Vgl. FAZ vom 1.6.2002 „Der Abschwung drückt die Steuerprognosen“, unter Hinweis auf eine Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Gebhardt, Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, RWI-Mitteilungen 2001, S. 127-147, 132, 142 ff. und 145 f.).

<sup>20</sup> S. Presseerklärung des BMF vom 16.5.2002 „Ergebnisse der 119. Sitzung des AK Steuerschätzung vom 14. bis 16. Mai 2002 (www.bundesfinanzministerium.de), Anlage 2.

<sup>21</sup> S. Drucksache 14/1111.

<sup>22</sup> Vgl. AZ vom 25.4.2002 „Opposition sieht Etatfälschung“; Rheinpfalz vom 25.4.2002 „Grüne werfen Mittler Haushaltsfälschung vor“. S.a. HuFA, 14. Sitzung, 6.6.2002.

<sup>23</sup> Drucksache 14/1111.

rem davon ab, wie sich das Verhältnis der im Land aufgekommene Umsatzsteuer zur Einführumsatzsteuer entwickelt, wie viel an originären Steuern im eigenen Land und in den einzelnen anderen Ländern eingenommen wird und wie sich diese Einnahmen zeitlich auf das Jahr verteilen.“ Darüber hinaus beeinflussten „die laufenden Steuereinnahmen der Gemeinden und deren Realsteuerkraft des Vorjahres sowie die aktuellen Einwohnerzahlen der einzelnen Länder das Ergebnis erheblich.“ Deshalb hätten hierzu zum 13. März „keine belastbaren Informationen“ vorgelegen. Nach diesen Ausführungen wäre also eine entsprechende Korrektur des Haushalts – in welcher Größenordnung? – wohl kaum möglich und deshalb auch rechtlich nicht geboten gewesen.

Dafür spricht auch, dass sich die rheinland-pfälzischen Steuereinnahmen laut Angaben der Landesregierung im ersten Quartal insgesamt nur wenig (1,6 %) nach unten bewegten.<sup>24</sup> Erst die Daten der Steuereinnahmen der übrigen Länder, die dem Finanzministerium Anfang April bekannt wurden, haben es – so die Landesregierung – möglich gemacht, „eine auf der Ist-Entwicklung basierende Vorstellung über die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2002“ zu entwickeln: diese seien um 5,5 % abgesackt.<sup>25</sup> Wie schwierig die Interpretation kurzfristiger Daten der Steuereinnahmen in der aktuellen Situation offenbar tatsächlich ist, zeigt Folgendes: Anfang Februar gab Finanzminister Mittler bekannt, im Januar 2002 seien die Umsatzsteuereinnahmen des Landes um 8,5 % zurückgegangen. Seinerzeit wurde dieses Ergebnis aus anderen Regionen nicht bestätigt. Nordrhein-Westfalen sprach laut Presseberichten von einem Zuwachs, Baden-Württemberg sogar von einem Anstieg um 12,5 %.<sup>26</sup> Wie die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter Berufung auf eine Übersicht des Finanzministeriums vom 6. März 2002 erklärt, hat das Land im Februar 2002 65,9 Mio. EUR oder 5,3 % weniger Steuern eingenommen.<sup>27</sup> Nach dem ersten Quartal 2002 lag der Steuerausfall von Rheinland-Pfalz dagegen nur noch bei 1,6 %, während die anderen Bundesländer einen weit höheren Ausfall (5,5 %) zu verzeichnen hatten.<sup>28</sup>

Andererseits aber sprach der Staatssekretär im Finanzministerium Dr. Deubel im April 2002 davon, dass der bundesweite Steuereinbruch 2001 mit Verzögerung über den Länderfinanzausgleich nun auch Rheinland-Pfalz treffe.<sup>29</sup> Es liegt nahe, dass diese

<sup>24</sup> So StS Deubel lt. Rheinpfalz vom 19.4.2002 „CDU ruft nach Nachtragsetat, s. auch HuFA, Sitzung vom 19.4.2002.

<sup>25</sup> S. ebd. und Drucksache 14/1111.

<sup>26</sup> S. AZ vom 7.2.2002 „Mittler: Umsatzsteuer im Keller“.

<sup>27</sup> S. Drucksache 14/1111.

<sup>28</sup> Zur unterschiedlichen Entwicklung der Steuereinnahmen in den einzelnen Ländern (von leichten Mehreinnahmen in Hamburg und NRW bis zu einem Minus von 26% in Hessen) s. StMin. Mittler, 22. Plenarsitzung, 24.4.2002, Protokoll S. 1432.

<sup>29</sup> S. Rheinpfalz vom 19.4.2002 „CDU ruft nach Nachtragsetat, s. auch HuFA, Sitzung vom 19.4.2002.

Entwicklung mit der Bekanntgabe der Zahlen aus 2001 am 13. März, also noch vor der Verabschiedung des Haushalts, im Grundsatz absehbar war. Indessen waren zu diesem Zeitpunkt nach den Aussagen der Landesregierung<sup>30</sup> die Auswirkungen im Einzelnen noch nicht abschätzbar.

Auch insoweit lässt sich deshalb ein Vorwurf eines verfassungswidrigen Unterlassens der erforderlichen Korrektur der Veranschlagung während der parlamentarischen Haushaltsberatungen wohl noch nicht erheben.

### *3. Absenkung der Wachstumsprognosen*

Von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird schließlich darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung die Wachstumsprognose im Januar 2002 gesenkt habe, und zwar auf 0,75 % gegenüber 1,25 % bei der Steuerschätzung vom November 2002. Bei Berücksichtigung dieser Prognose hätten – so Frau Abg. Thomas – die Einnahmen um eine dreistellige Millionensumme gesenkt werden müssen.<sup>31</sup>

Für die Veranschlagung des Haushalts 2002 legte die Landesregierung aufgrund der Steuerschätzung vom November 2002 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,25 % zugrunde.<sup>32</sup>

In ihrem Jahreswirtschaftsbericht vom Januar 2002 prognostizierte die Bundesregierung nur noch ein „reales Wirtschaftswachstum von  $\frac{3}{4}$  %“ für das laufende Jahr.<sup>33</sup> Bereits im November 2001 hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage in seinem Jahresgutachten 2001/2002 eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts von 0,7 % im Jahr 2002 vorausgesagt.<sup>34</sup> Gleichzeitig betont insbesondere das Jahresgutachten des Sachverständigenrats die Relativität seiner Voraussagen angesichts der Unsicherheit über die einzelnen Annahmen, die ihr zugrunde liegen.<sup>35</sup> Der Arbeitskreis Steuerschätzung unterstellte in seiner Schätzung vom Mai 2002 eine Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 2,4 % in diesem und von 3,9 % im nächsten Jahr.<sup>36</sup> Preisbereinigt dürfte dies den Schätzungen der Bundesregierung vom Januar 2002 und der des Sachverständigenrats in et-

<sup>30</sup> In Drucksache 14/1111.

<sup>31</sup> S. Drucksache 14/1111.

<sup>32</sup> So StMin. Mittler in seiner Einbringungsrede, 13. Plenarsitzung 12.12.2001, Protokoll S. 751.

<sup>33</sup> S. Monatsbericht des BMF 02.2002, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).

<sup>34</sup> S. Bundestags-Drucksache 14/7569, S. 5 und S. 179.

<sup>35</sup> Er untermalt dies mit der Begründung für die Abweichung der realen Entwicklung (um minus 2,2 %) von der letztjährigen Prognose, S. 174 f.

<sup>36</sup> S. Presseerklärung des BMF vom 16.5.2002 „Ergebnisse der 119. Sitzung des AK Steuerschätzung vom 14. bis 16. Mai 2002 ([www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)).

wa entsprechen. Alle Schätzungen gehen dabei davon aus, dass sich die Konjunktur in der zweiten Jahreshälfte voraussichtlich deutlich erholen wird. Dies sieht auch die Deutsche Bundesbank so.<sup>37</sup> Zuletzt hat das Bundesministerium der Finanzen am 27. Mai 2002 bekannt gegeben, dass nach den ihr vorliegenden Daten die Konjunktur wieder „anziehe“.<sup>38</sup>

Die Landesregierung korrigierte trotz der veränderten Voraussagen des Sachverständigenrats und ihm folgend der Bundesregierung die Eckwerte ihres Haushaltsentwurfs, die auf der Steuerschätzung vom November 2002 beruhten, nicht. Fraglich ist auch hier, ob sie von Verfassungen wegen dazu verpflichtet gewesen wäre.

Die späte Einbringung und Verabschiedung des Haushalts erweist sich hier als „Segen“ und zugleich als „Fluch“: wegen der späten Einbringung konnte die Landesregierung in ihrem Entwurf noch die damals aktuellste Steuerschätzung vom November 2001 berücksichtigen, die deutlich geringere Einnahmen prognostizierte als die Schätzung vom Mai 2001. Dafür wurden die Haushaltsberatungen erst gegen Ende des ersten Quartals des bereits laufenden Haushaltsjahres 2002 abgeschlossen, als bereits eine Reihe von Indizien darauf hindeuteten, dass selbst die Novemberschätzung noch zu optimistisch ausgefallen war.

Bei der rechtliche Beurteilung ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung die Differenz zwischen der Steuerschätzung vom Mai 2001 und vom November 2001 nicht mehr auf die einzelnen Einnahmen herunterbrach, sondern nur noch als globale Mindereinnahme veranschlagte. In dieser Form hätte sie ohne weiteres auch einen weiteren Sicherheitsabschlag nachveranschlagen können, nachdem die genannten Indizien darauf hindeuteten, dass die Prognosen vom November 2002 zur Steuerentwicklung voraussichtlich noch weiter nach unten korrigiert werden würden.

Auf der anderen Seite sind die Schätzungen des unabhängigen „Arbeitskreises Steuerschätzung“ dazu bestimmt, dem Bund und – aufgrund der regionalisierten Daten – den Ländern die Grundlage zur Veranschlagung ihrer Einnahmen zu liefern.<sup>39</sup> Die Schätzungen wichen im Durchschnitt der letzten 30 Jahre nur um 1,1 % vom Ist-

---

<sup>37</sup> Vgl. „Konjunkturlage in Deutschland“, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2002, S. 30.

<sup>38</sup> S. Presseerklärung des BMF vom 27.5.2002 „Konjunktur zieht an“, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de).

<sup>39</sup> S. Gebhardt, Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, RWI-Mitteilungen 2001, S. 127-147, 128 ff.; Stern, Staatsrecht II, § 50 II 8 b); Kisker, in: HdbStR 4, 1990, § 89 Rn. 72; Hillgruber in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 4. Aufl. Art.110 Fn. 111, zum Bund s. BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2001, S. 15 und 17; zu den Ländern vgl. Müskens/Watzka/Seibicke, Haushaltsrecht des Landes Sachsen-Anhalt, 1997, S. 54.

Ergebnis ab.<sup>40</sup> Dies ist aus volkswirtschaftlicher Sicht ein sehr geringer Wert.<sup>41</sup> Damit müssen die Ergebnisse der Steuerschätzungen im Sinne der Verfassung grundsätzlich als „realitätsgerecht, nachvollziehbar und kontrollierbar“<sup>42</sup> gelten, zumal es keine andere, bessere Grundlage für die Veranschlagung der zu erwartenden Einnahmen gibt. Es kann einer Regierung deshalb in aller Regel nicht der Vorwurf einer vorsätzlichen oder leichtfertigen Fehleinschätzung gemacht werden, wenn sie sich an die Vorgaben der jeweils jüngsten Steuerschätzung hält.

Allerdings fließen die Prognosen des Sachverständigenrats und ihm folgend der Bundesregierung, die im November 2001 und Januar 2002 bekannt wurden, ihrerseits wieder in die Grundlagen der (nächsten) Steuerschätzung ein.<sup>43</sup> Eine Abweichung der nächsten Schätzung im Mai 2002 nach unten konnte deshalb als durchaus wahrscheinlich erscheinen und hätte einen zusätzlichen globalen Abschlag nahelegen können. Letztendlich sagt aber die Schätzung des Bruttoinlandsprodukts allein noch nichts über die konkreten Auswirkungen auf die Einnahmen eines bestimmten Landes aus: Hier kommt es unter anderem auf die einzelnen Steuerarten, die Konjunktur das Land bestimmender Industrien und die Praxis der Steuerveranlagung (insb. einzelner Großunternehmen<sup>44</sup>), die Entwicklung der Einwohnerzahlen und – im Hinblick auf den Finanzausgleich – die relative Finanzkraft der Länder untereinander usw. an.<sup>45</sup>

#### 4. Ergebnis

Von Verfassungs wegen dürfte die Landesregierung grundsätzlich berechtigt (und mangels anderer Daten vergleichbarer Qualität möglicherweise regelmäßig sogar verpflichtet) sein, ihrer Veranschlagung die Daten der jeweils jüngsten Steuerschätzung zugrunde zu legen.

Im vorliegenden Fall hat die Landesregierung allerdings aus einer Reihe von Indizien entnehmen können, dass die Einnahmen im Jahr 2002 voraussichtlich nicht unerheblich schlechter ausfallen werden als aufgrund der Steuerschätzung vom November 2001 veranschlagt.

---

<sup>40</sup> Mit max. 4,2 % nach oben und 1,9 % nach unten, s. Gebhardt, Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, RWI-Mitteilungen 2001, S. 127-147, 133 ff.

<sup>41</sup> Gebhardt, a.a.O., S. 135.

<sup>42</sup> S. Trzaskalik in: Grimm/Caesar, LV RhPf, Art. 116 Rn. 12.

<sup>43</sup> Nach Gebhardt, Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung, RWI-Mitteilungen 2001, S. 127-147, 129, basieren die Steuerprognosen des AK Steuerschätzung grds. auf den Projektionen des BMWi bzw. BMF zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

<sup>44</sup> So hatte die Gewinnminderung der

<sup>45</sup> Vgl. auch die Angaben der Landesregierung in Drucksache 14/1111, zu Fragen 2 bis 4.

Von hier aus kann nicht beurteilt werden, inwieweit sich aus diesen Indizien bereits vor der Steuerschätzung vom Mai 2002 letztlich eine abweichende, realitätsgerechtere Veranschlagung für das Land Rheinland-Pfalz hätte ableiten lassen. Nach den Angaben der Landesregierung war dies nicht der Fall.

Zwar wäre ohne weiteres ein pauschaler Sicherheitsabschlag, etwa durch Erhöhung der globalen Mindereinnahme, möglich gewesen. Ob dem Verfassungsgebot der Vollständigkeit und des Haushaltsausgleichs entnommen werden kann, dass die Landesregierung einen solchen pauschalen Sicherheitsabschlag nachträglich hätte veranschlagen müssen, erscheint jedoch fraglich. Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Beurteilung ist der Wissensstand der Landesregierung bis zum Ende der Haushaltsberatungen. Bis zu diesem Zeitpunkt mangelte es offenbar noch an landesspezifischen Daten, die aussagekräftiger, d.h. realitätsgerechter gewesen wären als die der Steuerschätzung vom November 2001. Immerhin hat der Finanzminister frühzeitig mit der bereits vor der Verabschiedung des Haushalts angekündigten Bewirtschaftungsmaßnahme eine der üblichen<sup>46</sup> Vorsichtsmaßnahmen getroffen. Darüber hinaus galten bis zur Verabschiedung des Haushalts im März 2002 die Regeln der vorläufigen Haushaltsführung (Artikel 116 Abs. 4 LV), wonach der Haushalt nach den Ansätzen des Vorjahres weiterzuführen war. Bis dahin waren Ausgabensteigerungen gegenüber 2001 insoweit nicht zulässig.<sup>47</sup> Vor diesem Hintergrund kann die angekündigte Bewirtschaftungsmaßnahmen aus der damaligen Sicht nicht als von vornherein ungeeignet angesehen werden, um auch im Vollzug bei einem Einnahmerückgang den Haushaltsausgleich ggf. sicherzustellen.<sup>48</sup>

Einen Sicherheitsabschlag in einer schwerlich zu beziffernden Höhe, sozusagen „ins Blaue hinein“, nachzuveranschlagen wäre möglicherweise finanzpolitisch sinnvoll gewesen. Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur nachträglichen Veranschlagung eines solchen Abschlags kann allerdings nicht angenommen werden.

---

<sup>46</sup> So die Aussage von StMin. Mittler, 22. Plenarsitzung, 24. April 2002, Protokoll S. 1432.

<sup>47</sup> S. Im Einzelnen die VV über die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2002 vom 19.12.2001 (MinBl. 2002 S. 2).

<sup>48</sup> Zur Wirkung des Gebots des Haushaltsausgleichs im Vollzug s. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 75.

## II. Pflicht zur Einbringung eines Nachtragshaushalts

### 1. Zum Sachverhalt

Wie oben (unter B.I.4) ausgeführt, kündigte der Finanzminister bereits unmittelbar vor der Verabschiedung des Haushalts zusätzlich zu den im Haushalt veranschlagten globalen Minderausgaben Bewirtschaftungsmaßnahmen an. In seiner Verwaltungsvorschrift zur Haushalts- und Wirtschaftsführung“ vom 16.4.2002<sup>49</sup> (künftig: VV Haushaltsführung) teilte das Ministerium der Finanzen zunächst die im Einzelplan 20<sup>50</sup> bereits veranschlagte globale Minderausgabe von 67 Mio. EUR auf die Ressorts auf.<sup>51</sup> In der VV Haushalt wurden darüber hinaus 3 % des Volumens der Hauptgruppen 5 bis 8, insgesamt 131,4 Mio. EUR, „nicht zur Bewirtschaftung freigegeben“ und im Ergebnis vorläufig bis zum Herbst 2002 gesperrt. Staatssekretär Dr. Deubel erklärte kurz darauf im HuFA, dass diese Mittel wohl auch bis zum Jahresende nicht ausgegeben werden dürften.<sup>52</sup> Ferner hat die VV Haushaltsführung vorsorglich auch die Ermächtigung zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2003 ff. auf 80 % beschränkt.<sup>53</sup> In der Steuerschätzung vom Mai 2002 wurden die Einnahmeprognose des Landes im Jahr 2002 um 231,4 Mio. EUR und im Jahr 2003 um 152,4 Mio. EUR gesenkt. Daraufhin wandelte der Finanzminister die Bewirtschaftungseinschränkung in eine endgültige haushaltswirtschaftliche Sperre nach § 41 LHO um. Gleichzeitig kündigte er an, eine weitere eingeschränkte Bewirtschaftungsmaßnahme über zusätzliche 100 Mio. EUR zu verhängen, um die prognostizierten Einnahmeausfälle zu kompensieren.<sup>54</sup> Am 12. Juni verkündete das Finanzministerium, die Ressorts hätten angegeben, wie sie die Auflagen der „ersten Sparrunde“ – der im Haushalt bereits veranschlagten globalen Minderausgabe von 67 Mio. EUR – erbringen würden.<sup>55</sup>

Die von den Ressorts aus ihren konkret veranschlagten Titeln zu erbringenden Einsparungen einschließlich der globalen Minderausgabe belaufen sich 2002 auf 298,4 Mio. EUR. Das ergibt ca. 2,1 % des veranschlagten Ausgabevolumens von 13,879 Mrd. EUR. Die Landesregierung hat auf eine Anfrage der Frau Abg. Thomas erklärt, rund 96 % der Ausgaben des Landes beruhen auf gesetzlichen oder rechtsgeschäft-

<sup>49</sup> MinBl. 2002 S. 317.

<sup>50</sup> Kapitel 20 02, Titel 549 01.

<sup>51</sup> Gemäß einem Ministerratsbeschluss vom 16.4.02, s. VV-Haushaltsführung, a.a.O., Nr. 2.1.

<sup>52</sup> S. Rheinpfalz vom 19.4.2002 „CDU ruft nach Nachtragsetat, s. auch HuFA, Sitzung vom 19.4.2002.

<sup>53</sup> S. VV Haushaltsführung, a.a.O., Nr. 2.2.

<sup>54</sup> Pressemeldung des FM vom 22.5.2002 „Finanzminister kündigt Haushaltssperre an“ ([www.fm.rlp.de](http://www.fm.rlp.de)).

<sup>55</sup> So wird z.B. die Staatskanzlei auf die Einrichtung des neuen Call-Centers, dessen Veranschlagung in den Haushaltsberatungen im Parlament umstritten war, verzichten. S. Pressemeldung des FM vom 12.6.2002 „Globale Minderausgabe“ ([www.fm.rlp.de](http://www.fm.rlp.de)).

lichen Bindungen (zwangsläufige Ausgaben). Nur rund 4 % (ca. 470 Mio. EUR) seien im Grundsatz frei gestaltbar, davon rund 103 Mio. aus den Hauptgruppen 7 und 8 (Investitionen). Von diesen gestaltbaren Mitteln seien aber ca. 330 Mio. EUR erforderlich, um den Dienstbetrieb aufrechtzuerhalten, und weitere 67 Mio. EUR seien „Mittel mit Personalanteil für Projekte und Institutionen“.<sup>56</sup> Wenn nicht zusätzliche Einnahmen eine Lockerung der Bewirtschaftungsmaßnahmen erlauben (etwa aus der Einbringung des Wohnungsbauvermögens als Kernkapitel in eine Bank, für die im Haushalt bereits ein Leertitel veranschlagt ist), werden die geplanten Einsparungen somit offenbar nicht mehr allein aus den frei gestaltbaren Mitteln erbracht werden können, ohne den Dienstbetrieb zu gefährden. Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Europa- oder Bundesrecht oder aufgrund von Rechtsgeschäften kann das Land nicht allein und auch nicht kurzfristig zurückführen. Somit bedürfen die Einsparungen, die zum Ausgleich der prognostizierten Mindereinnahmen nötig sind, möglicherweise zusätzlich der Veränderung von landesgesetzlichen Ansprüchen.<sup>57</sup>

Die Oppositionsfraktionen fordern angesichts dessen die Einbringung eines Nachtragshaushalts.<sup>58</sup> Sie hatten bereits während der Haushaltsberatungen unterschiedliche Einsparvorschläge unterbreitet mit dem Ziel, die Nettoneuverschuldung zu senken. Diese Anträge fanden jedoch keine Mehrheit.<sup>59</sup>

Die Landesregierung lehnt in Übereinstimmung mit den sie tragenden Fraktionen einen Nachtragshaushalt jedenfalls für das Haushaltsjahr 2002 ab.<sup>60</sup>

Im Folgenden wird geprüft, ob die Landesregierung rechtlich verpflichtet ist, einen Nachtragshaushalt einzubringen (unter 2); insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht (unter 3).

---

<sup>56</sup> S. Landtags-Drucksache 14/1117.

<sup>57</sup> Das ist bzgl. der Beihilfen der Landesbeamten geplant. S. den Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, Landtags-Drucksache 14/953.

<sup>58</sup> S. die Anträge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Landtags-Drucksache 14/1150, und CDU; Landtags-Drucksache 14/1144.

<sup>59</sup> Vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des HuFA, Landtags-Drucksachen 14/800 und 14/801; sowie die Abstimmung über den Haushalt und die im Plenarprotokoll im Einzelnen aufgeführten Änderungsanträge der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der 21. Plenarsitzung am 15.3.2002.

<sup>60</sup> Vgl. die aktuelle Std. in der 22. Plenarsitzung vom 24.4.2002, Plenarprotokoll S. 1425 ff. Für das Jahr 2003 hat der Finanzminister einen Nachtrag dagegen nicht ausgeschlossen, s. Interview in Mainzer Rheinzeitung, 28.5.2002 „Trotz Steuerlochs will Mittler keinen Nachtragshaushalt“, vgl. auch Abg. Itzek (SPD), HuFA, 14. Sitzung, 6.6.2002.

## 2. Pflicht zur Einbringung eines Nachtragshaushalts, um Ausgaben zu verringern?

Ein Nachtragshaushalt dient dazu, neue Ausgaben zu bewilligen, Ausgaben umzuschichten oder Ausgabe-Ansätze zu kürzen, wenn die Einnahmen hinter den Veranschlagungen zurückbleiben.<sup>61</sup> Darüber hinaus kann ein Nachtrag auch dazu dienen, die Kreditermächtigung gemäß Art. 117 Satz 1 LV zu erhöhen oder zu senken.<sup>62</sup> So verfolgte der Nachtragshaushalt des Landes im Jahr 1997 alle diese Ziele: Er diente dazu, Mindereinnahmen von umgerechnet etwa 140 Mio. EUR durch die Kürzung verschiedener Ansätze zu kompensieren und erforderliche, aber nicht etatisierte Mehrausgaben von über 100 Mio. EUR zu bewilligen; ferner reduzierte er die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten.<sup>63</sup>

a) Eindeutig geregelt und durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen untermauert ist die Verpflichtung zur Einbringung eines Nachtragshaushalts, um die Ausgaben zu *erhöhen*.

Die Ausgaben, die die Exekutive leisten darf, werden durch die Ansätze im Haushaltsplan begrenzt.<sup>64</sup> Nur ausnahmsweise, im Falle eines „unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses“, erlaubt die Verfassung dem Finanzminister, nicht veranschlagte Ausgaben oder eine Überschreitung veranschlagter Ausgabeansätze bewilligen (Art. 119 LV).<sup>65</sup> Nach der einfachgesetzlichen Definition des § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO ist ein Bedürfnis insbesondere dann nicht unabweisbar, „wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgaben bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt werden können.“<sup>66</sup> Ein Nachtragshaushalt bedarf es nicht, wenn die Ausgaben einen vom Landtag festzusetzenden Betrag (Bagatellgrenze) nicht überschreiten (§ 37 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3 LHO, zur Zeit 5 Mio. EUR, s. § 4 Abs. 1 LHG 2002/2003).

Damit soll sichergestellt werden, dass die Kompetenz des Finanzministers, im Haushalt nicht veranschlagte Ausgaben zu bewilligen, eine „subsidiäre Notkompetenz“ bleibt und das vorrangige Budgetrecht des Landtags nicht aushöhlt.<sup>67</sup>

<sup>61</sup> Vgl. Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 Anm. 3.

<sup>62</sup> Allein auf die Erhöhung der Kreditermächtigung beziehen sich die Ausführungen von Mahrenholz, in: AK GG, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 110 Rn. 41 a, die im Antrag der Fraktion BÜNBNIS 90/DIE GRÜNEN, Landtags-Drucksache 14/1150, zitiert werden. Zur Frage eines Nachtrags bei Kürzung von *Ausgaben* nimmt Mahrenholz nicht Stellung.

<sup>63</sup> S. den Gesetzentwurf, Landtags-Drucksache 13/1700.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 45, 1, 34; VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 131 ff., 139.

<sup>65</sup> Dazu VerfGH RhPf, AS 26, 4 ff.; BVerfGE 45, 1 ff.

<sup>66</sup> Entsprechend BVerfGE 45, 1, 37.

<sup>67</sup> BVerfGE 45, 1, 38; VerfGH RhPf, AS 26, 1, 10.

Im Ergebnis ist ein Nachtragshaushalt also stets erforderlich, um neue Ausgaben zu bewilligen, sofern die Voraussetzungen des Notbewilligungsrechts nach Art. 119 LV nicht vorliegen.<sup>68</sup>

b) Zu den Voraussetzungen eines Nachtrag zur *Senkung* von Ausgabe-Ansätzen gibt es in der Verfassung und in den haushaltsgesetzlichen Vorschriften keine ausdrückliche Regelung. Auch in Rechtsprechung und Literatur finden sich dazu nur wenige Aussagen.

Auszugehen ist von Folgendem:

Entgegen einer vereinzelt gebliebenen Auffassung<sup>69</sup> steht die Initiative zur Einbringung eines Nachtragshaushalts – wie beim regulären Haushalt – allein der Landesregierung zu.<sup>70</sup> Ein Nachtrag kann also nicht aus der Mitte des Landtags eingebracht werden.

Die Landesregierung ist zwar ermächtigt, aber nicht verpflichtet, die bewilligten Ausgaben zu leisten.<sup>71</sup> Eine solche Pflicht würde auch dem Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit<sup>72</sup> zuwiderlaufen. Die Regierung handelt beim Vollzug der Gesetze, und damit auch beim Haushaltsvollzug, grundsätzlich eigenverantwortlich.<sup>73</sup> Im Bereich des Haushalts hat die Landesregierung nach der Verfassung sogar eine besonders herausgehobene Verantwortung, und zwar auch gegenüber dem Landtag: sie ergibt sich insbesondere durch ihr Einbringungsmonopol für den Haushalt, das Notbewilligungsrecht des Finanzministers (Art. 119 LV) und dem Vetorecht gegenüber Landtagsbeschlüssen, die Mehrausgaben oder Minderausgaben zur Folge haben (Art. 118 LV).

Sofern das Recht den Gesetzesvollzug nicht selbst Regeln unterwirft, kann die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung hierfür nur im Rahmen der allgemeinen Regeln der Verfassung geltend gemacht werden.<sup>74</sup> Daraus folgt, dass das Parlament

<sup>68</sup> Vgl. auch die Regelung in § 98 GemO.

<sup>69</sup> Mussnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 359 f., mit guten Gründen.

<sup>70</sup> S. BVerfGE 70, 324, 357; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 110 Rn. 11.

<sup>71</sup> H.M., s. VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 131 ff.; 139, mit Nachweisen der abw. Meinungen; aus der Lit. vgl. nur Kisker in: HdbStR IV, § 89 Rn 28; Siekmann, in: Sachs, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 110 Rn. 29 m.w.N.

<sup>72</sup> S. VerfGH RhPf, AS 25, 387 ff, 388 und 403 f.

<sup>73</sup> S. Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 8.

<sup>74</sup> S. VerfGH Berlin, LVerfGE 1, 131 ff.; 139. Dies ergibt sich in Rheinland-Pfalz u.a. aus Art. 77 Abs. 1 LV (Gebot der Gewaltentrennung); allgemein zur Rolle der Landesregierung im Verhältnis zum Landtag nach der LV s. Gebauer, in: Grimm/Caesar, Art. 98 Rn. 4 ff.

der Regierung Ausgabeverpflichtungen nur durch Gesetz auferlegen kann.<sup>75</sup> Im Übrigen ist die Landesregierung im Rahmen sonstiger rechtlicher Verpflichtungen jedenfalls im Grundsatz frei und nur politisch verantwortlich dafür, inwieweit sie die vom Landtag bewilligten Ausgabeermächtigungen in Anspruch nimmt.<sup>76</sup>

Innerhalb der Landesregierung hat wiederum der Finanzminister eine hervorgehobene Verantwortung für den Haushalt.<sup>77</sup> Sie ergibt sich verfassungsrechtlich aus seinem Notbewilligungsrecht (Art. 119 LV) und der Verantwortung für die Rechnungslegung (Art. 120 Abs. 1 LV). Einfachgesetzlich kann der Finanzminister den Haushaltsvollzug unter anderem durch Verwaltungsvorschriften regeln (§ 5 LHO). Er ist sogar befugt, eine haushaltswirtschaftliche Sperre zu verhängen: „Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert“, kann der Finanzminister „es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden“ (§ 41 LHO). Die Sperre kann einzelne Titel betreffen, sie kann aber auch als Globalbetrag auf die Ressorts verteilt werden, der im Laufe des Jahres aus allen Titeln zu erwirtschaften ist.<sup>78</sup> Die Befugnis des Finanzministers, bei Mindereinnahmen Ausgaben, die der Haushaltsgesetzgeber bewilligt hat, zu sperren, beruht darauf, dass der Haushalt die Exekutive zu Ausgaben nur ermächtigt, nicht aber verpflichtet. Eine parlamentarische Mitwirkung ist gesetzlich nicht vorgesehen,<sup>79</sup> und sie ist nach dem oben ausgeführten auch grundsätzlich nicht geboten. Der Finanzminister wird im Hinblick auf den Haushaltsausgleich zum Teil sogar für verpflichtet gehalten, durch Bewirtschaftungsmaßnahmen und Sperren den Haushaltsausgleich sicherzustellen, wenn der Haushaltsplan aufgrund von Mindereinnahmen nicht eingehalten werden kann.<sup>80</sup> Jedenfalls ist die Sperre ein wesentliches Mittel zur Steuerung des Haushaltsgleichgewichts und –ausgleichs im Vollzug<sup>81</sup> für den Fall, dass sich die Einnahme- oder Ausgabesituation grundsätzlich verschlechtert.<sup>82</sup>

Das Recht und ggf. sogar die Pflicht des Finanzministers, bei Mindereinnahmen den Haushaltsausgleich im Vollzug durch eine Sperre zu gewährleisten, wird insofern einen Nachtragshaushalt regelmäßig überflüssig machen. Denn wenn es allein darum geht, Ausgaben zu kürzen (und nicht darum, Ausgabe- oder Kreditermächtigungen anzuheben), kann ein Nachtragshaushalt nicht mehr erreichen als eine Sperre. Das

<sup>75</sup> S. VerfGH Berlin, a.a.O.; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 110 Rn. 29; Mussgnug, HH-Plan als Gesetz, S. 377 f.

<sup>76</sup> S. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 14 und 70.

<sup>77</sup> Vgl. Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 1996, vor Art. 110-115 Rn. 6.

<sup>78</sup> V. Köchkritz/Emrich/Dittrich/Lamm, BHO, Anm. zu § 41.

<sup>79</sup> S. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 41 BHO Rn. 3; Art 110 Rn. 55; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 75.

<sup>80</sup> S. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 33 BHO Rn. 3.

<sup>81</sup> V. Köchkritz/Emrich/Dittrich/Lamm, BHO, Anm. zu § 41.

<sup>82</sup> Patzig, Haushaltsrecht, C/41, Rn. 2.

gilt auch hinsichtlich der gestaltbaren Ausgaben: eine nachträgliche Änderung des Haushaltsplans durch den Gesetzgeber müsste die Grenzen der Gestaltbarkeit der Ausgaben ebenso berücksichtigen wie eine Sperre. Landesrechtliche Ansprüche, die Ausgabeverpflichtungen nach sich ziehen, kann der Gesetzgeber dagegen auch ohne Nachtragshaushalt vermindern, indem er die entsprechenden (Fach-)Gesetze ändert. Ähnliches gilt für die Tatsache, dass für die Erwirtschaftung der Sperre in der gegenwärtigen Situation nur etwas mehr als sieben Monate zur Verfügung stehen. Auch ein Nachtragshaushalt müsste auf diese zeitliche Vorgabe Rücksicht nehmen. Er könnte daran, dass ein Teil der Mittel bereits verausgabt ist, nichts mehr ändern. Im Übrigen wird dieses Problem im Jahr 2002 dadurch entschärft, dass der Haushalt erst Mitte März verabschiedet wurde. Bis dahin galten die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung (Artikel 116 Abs. 4 LV), wonach der Haushalt nach den Ansätzen des Vorjahres weiterzuführen war.<sup>83</sup>

Im Ergebnis ist die Landesregierung deshalb jedenfalls im Grundsatz nicht verpflichtet, einen Nachtragshaushalt einzubringen, wenn sie zum Ausgleich von Mindereinnahmen veranschlagte Ausgabeansätze nicht ausschöpfen will. Hierfür steht dem Finanzminister insbesondere das gesetzlich geregelte Instrument der haushaltswirtschaftlichen Sperre zur Verfügung.<sup>84</sup>

### *3. Nachtragshaushalt und Budgetrecht*

Die Verhängung einer haushaltswirtschaftlichen Sperre steht einem Nachtragshaushalt allerdings auch nicht entgegen. Beides kann kombiniert werden: die Sperre beschränkt die Ausgabe-Ermächtigungen sofort.<sup>85</sup> Der Nachtragshaushalt kann dazu dienen, die Sperre durch entsprechendes Absenken der Ansätze vom Parlament nachträglich „absegnen“ zu lassen.<sup>86</sup>

Fraglich ist, ob sich darüber hinaus aus dem parlamentarischen Budgetrecht die Pflicht ergeben kann, einen Nachtragshaushalt einzubringen.

Ansatzpunkt dafür kann vor allem die Gestaltungs- oder Programmfunktion des Budgets sein. Wie die Gesetzgebung insgesamt hat auch die gesetzliche Entscheidung über den Haushalt einen Bedeutungswandel erfahren: von der bloßen Begrenzung

<sup>83</sup> S. Im Einzelnen die VV über die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2002 vom 19.12.2001 (MinBl. 2002 S. 2).

<sup>84</sup> So auch Patzig, Haushaltsrecht, § 33 Rn. 8.

<sup>85</sup> So kann auch verhindert werden, dass die Verwaltung einen angekündigten Nachtrag durch ein Vorziehen von Ausgaben konterkariert.

<sup>86</sup> So Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/41/4, Rn. 3.

staatlichen (Ausgabe-)Handelns hin zur umfassenden Steuerung des Staates.<sup>87</sup> Das parlamentarische Budgetrecht geht über die bloße Legitimation staatlicher Ausgaben hinaus.<sup>88</sup> So hat das Budget unter anderem die Funktion der Lenkung, der Binnensteuerung des staatlichen Handelns.<sup>89</sup> Das Budget ist, so der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, „das Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung und damit für die Politik des Landes während der Etatperiode.“<sup>90</sup> Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet den Haushaltsplan als einen „staatsleitenden Hoheitsakt in Gesetzesform“, der „ein Regierungsprogramm in Gesetzesform enthält und die Regierungspolitik in Zahlen widerspiegelt“<sup>91</sup>. Mit der Haushaltsbewilligung durch Gesetz „ist zugleich, worauf es in der parlamentarischen Demokratie entscheidend ankommt, gewährleistet, dass sowohl jede Fraktion – insbesondere die Opposition – als auch die einzelnen Abgeordneten ihre Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können“.<sup>92</sup> Das Budgetrecht, d.h. die Beschlussfassung des Parlaments über den Staatshaushalt, ist nach Auffassung des Staatsgerichtshofs Bremen „unstreitig eines der wichtigsten Mittel der Volksvertretung, die demokratische Struktur der Verfassung, vor allem die Vormachtstellung des Parlaments gegenüber der Exekutive zu wahren.“<sup>93</sup>

Auf der einen Seite ist ein Nachtragshaushalt nicht dazu da, den Haushalt entsprechend der Entwicklung der Finanzlage und Ausgabenbedürfnisse zu „aktualisieren“.<sup>94</sup> Da der Haushaltsplan, wie der Name sagt, auf die Zukunft gerichtet ist, sind Planabweichungen unausweichlich. Im Normalfall bieten das Notbewilligungsrecht nach Art. 119 LV und die Befugnis zu Bewirtschaftungsmaßnahmen und Sperren ausreichend Möglichkeiten, um den Haushalt im Vollzug nachzusteuern.

Auf der anderen Seite übersteigt die gegenwärtige Einnahmeminderung den Rahmen üblicher Planabweichungen deutlich. Der Rückgang der Steuereinnahmen im ersten Quartal 2002 betrug minus 5,5 % für die Länder im Vergleich zum ersten Quartal 2001. Eine solche Entwicklung der Steuereinnahmen hat es, wie Finanzminister Mitt-

<sup>87</sup> S. Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 2000, Vorb. zu Art. 104 a – 115, Rn. 23.

<sup>88</sup> So aber offenbar Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, Art. 116 Rn. 1.

<sup>89</sup> S. Heun, ebd., Art. 110 Rn. 12.

<sup>90</sup> AS 25, 387 ff., 392; und AS 26, 5 ff., 9.

<sup>91</sup> S. BVerfGE 7 9, 311 ff., 328 f. m.w.N.

<sup>92</sup> BVerfGE 45, 1, 38.

<sup>93</sup> LVerfGE 7, 167, 186.

<sup>94</sup> S. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 33 BHO Rn. 3; Dommach, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 33 BHO, Anm. 3; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 33 BHO Rn. 8.

ler feststellte, „seit Bestehen der Republik noch nicht gegeben.“<sup>95</sup> Vor diesem Hintergrund kann es durchaus als fragwürdig erscheinen, wenn die Exekutive diese Entwicklung ohne Beteiligung des Parlaments zu bewältigen versucht. Auch wenn sie dabei „nur“ darauf verzichtet, von veranschlagten Ausgabe-Ermächtigungen Gebrauch zu machen, wird der Umfang der nötigen Sparmaßnahmen die Programm- und Gestaltungsvorgaben des Haushaltsgesetzgebers zumindest teilweise verändern. Wenn auf diese Weise die Gestaltungsfunktion des Budgets beeinträchtigt wird, spricht dies für die Notwendigkeit, das Parlament in der Form eines Nachtrags zu beteiligen.

Die Sicherung der Gestaltungs- oder Programmfunktion des Haushalts war ein wesentlicher Grund für den Landtag, der Flexibilisierung des Haushaltsrechts Grenzen zu setzen und neue Steuerungs- und Kontrollinstrumente einzufügen, die eine Veränderung der Prioritätensetzung des Haushaltsgesetzgebers im Vollzug verhindern sollen.<sup>96</sup> Insbesondere mit den Leistungsaufträgen nach § 7 b LHO hat der Landtag erstmals damit begonnen, über die Haushaltsbegleitanträge hinaus im Haushaltsplan 2002/2003 selbst inhaltliche Ziele für den Haushaltsvollzug vorzugeben. Diese können die Exekutive zwar nicht (unmittelbar) zu bestimmten Ausgaben verpflichten, und sie sind als Zielvorgaben auch insofern nicht verbindlich, als Abweichungen für die Exekutive zunächst nur eine politische Rechenschaftspflicht begründen.<sup>97</sup> Es wäre mit dem Sinn und Zweck von Leistungsaufträgen aber wohl kaum vereinbar, wenn die Landesregierung deren Zielvorgaben aufgrund von Ausgabenkürzungen grundlegend in Frage stellen würde. Allerdings enthält der Landeshaushalt 2002/2003 erst vier Leistungsaufträge, die zunächst zur Erprobung dieses Instruments dienen sollen.<sup>98</sup>

Für eine Parlamentsbeteiligung an den notwendigen Einsparungen kann möglicherweise auch der Gedanke der sog. Wesentlichkeitstheorie sprechen. Nach der Wesentlichkeitstheorie unterliegen alle grundlegenden staatlichen Entscheidungen, jedenfalls soweit sie Grundrechtsrelevanz aufweisen, dem Parlamentsvorbehalt.<sup>99</sup> Der Haushaltsplan hat allerdings keine unmittelbare Außenwirkung. Er begründet im Außenverhältnis gegenüber den Bürgern weder Rechte noch Pflichten. Damit fehlt ihm

---

<sup>95</sup> S. Plenarprotokoll der 22. Sitzung, 24.4.2002, S. 1431.

<sup>96</sup> Vgl. Edinger, in: Haushaltsrecht und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz, Bd. 15 der Schriftenreihe des Landtags, S. 7 ff., 14 ff. und 18 ff.

<sup>97</sup> S. Edinger, in: Hill (Hrsg.), Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyerer Forschungsberichte 220, 2001, S. 15 ff.

<sup>98</sup> Vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des HuFA, Landtags-Drucksachen 14/800 und 14/801.

<sup>99</sup> Vgl. Schnapp, in: v. Münch, GG, Bd. 1 4. Aufl. 1992, Art. 20 Rn. 46 m.w.N.

die unmittelbare Grundrechtsrelevanz. Ob es einen Parlamentsvorbehalt für wesentliche Entscheidungen ohne unmittelbare Grundrechtsrelevanz gibt, ist umstritten.<sup>100</sup>

Dass die Zeit, die für die Beratung im Parlament erforderlich ist, einem Nachtragshaushalt nicht entgegensteht, zeigt das Beispiel aus 1997: Innerhalb von einem Monat verabschiedete der Landtag den Nachtragshaushalt. Zwischen der ersten Lesung im Juni und der zweiten Lesung im Juli wurde er in vier Sitzungen des Haushalts- und Finanzausschusses beraten. Das wäre sicherlich auch in der jetzigen Situation möglich, selbst wenn die Geschäftsordnung nunmehr eine „Beteiligung der Fachausschüsse“ an Haushaltsberatungen vorsieht (§ 54 Abs. 3 GOLT). Eine solche Beteiligung könnte z.B. erfolgen, indem der HuFA die Mitglieder der Fachausschüsse zur Beratung der ihre Zuständigkeit betreffenden Einzelpläne mit beratender Stimme hinzuzieht (§ 80 Abs. 5 GOLT). So verfährt der HuFA in den „normalen“ Haushaltsberatungen bereits mit den Mitgliedern des MedienA und des EuropaA.

In der Literatur finden sich bislang, soweit ersichtlich, nur vereinzelte Stellungnahmen zur Frage, ob auch die Kürzung von Ausgaben einen Nachtrag erfordern. Nach Auffassung von Fischer-Menshausen ist ein Nachtrag u.a. dann aufzustellen, wenn „im Rahmen eines Haushaltssicherungsgesetzes der Haushalt grundlegend umgestaltet werden soll.“<sup>101</sup> Patzig weist darauf hin, „dass eine durch gravierende Änderungen auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite bedingte Sperre zu Strukturverschiebungen innerhalb des Haushaltgefüges führen kann, die – sofern sie irreparabel erscheinen<sup>102</sup> – eine Einschaltung des Haushaltsgesetzgebers bzw. eine Kombination („Absegnung“ der vom Finanzminister ausgesprochenen Sperre durch das Parlament) nahe legen“ kann.<sup>103</sup> Er zitiert Vialon, der einen Nachtrag für erforderlich halte, wenn u.a. durch wesentliches Zurückbleiben der Einnahmen das Haushaltsgleichgewicht gefährdet sei, aber auch der Ausfall wesentlicher Ausgaben könne zu einem Nachtrag führen.<sup>104</sup> Er selbst ist der Meinung, nach der gesetzlichen Regelung der haushaltswirtschaftlichen Sperre bedürfe es „nicht – oder jedenfalls nicht unter allen Umständen“ – eines Nachtrags, um den Haushaltsausgleich zu sichern. Bei einem Doppelhaushalt hält er einen Nachtrag für das zweite Jahr für erforderlich.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Ablehnend Gebauer, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 98 Rn. 4 m.w.N. Vgl. aber VerfGH NRW, DVBl. 1999, 714 ff. (Justizministerium).

<sup>101</sup> In: v.Münch/Kunig, GG, Bd. 3 3. Aufl. 1996, Rn. 20

<sup>102</sup> Ein Nachtrag ist also nicht angezeigt, wenn es möglich erscheint, dass die Sperre wieder aufgehoben werden kann. Dies scheint hier nicht der Fall zu sein, soweit StMin Mittler die vorläufige Bewirtschaftungsmaßnahme in eine „endgültige“ Sperre bis zum Jahresende umwandelte. S. Presserklärung des FM vom 22.5.2002 „Finanzminister kündigt Haushaltssperre an“, [www.fm.rlp.de](http://www.fm.rlp.de).

<sup>103</sup> Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, C/41/4, Rn. 2.

<sup>104</sup> Ebd., C/33/4 f., Rn. 3: Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959, S. 207.

<sup>105</sup> Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, § 33 BHO Rn. 7.

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gibt es zur Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzung die Exekutive bei Ausgabenkürzungen einen Nachtragshaushalt einbringen muss, soweit ersichtlich nur zwei Entscheidungen. Beide stammen vom Berliner Verfassungsgerichtshof und betreffen den gleichen Sachverhalt: die Schließung zweier Theater in einem Haushaltsjahr, in dem das Abgeordnetenhaus die mit deren Betrieb verbundenen Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt hatte. In seiner Eilentscheidung auf Antrag zweier Oppositionsfractionen erachtete das Gericht es für möglich, dass eine Schließung der Theater im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht nur aufgrund eines Nachtragshaushalts<sup>106</sup> zulässig sei. In Abwägung der widerstreitenden Interessen ließ er aber eine Schließung zu, sofern das Abgeordnetenhaus sie zuvor per Beschluss genehmige.<sup>107</sup>

Die Entscheidung in der Hauptsache erging, nachdem das Abgeordnetenhaus der Schließung durch einen entsprechenden Beschluss zugestimmt hatte. Das Gericht entschied nunmehr, dass die Regierung nicht dazu verpflichtet war, eine Zustimmung des Parlaments zur Schließung der Theater einzuholen.<sup>108</sup> Zum einen sah es den Wesentlichkeitsgrundsatz nicht als verletzt an, da die Schließung der Theater keine für die Bürger verbindlichen Ge- oder Verbote begründe. Einen allgemeinen Parlamentsvorbehalt „für grundlegende Entscheidungen jedweder Art“ lehnte es ab.<sup>109</sup> Zum anderen sei das Budgetrecht nicht verletzt, wenn die Regierung im Haushaltsvollzug bewilligte Mittel nicht verausgabte. Dabei berief es sich auf die oben unter 2. dargestellten Grundsätze: der Haushaltsplan ermächtigt die Regierung zu Ausgaben, verpflichte sie aber nicht dazu. In Rahmen sonstiger rechtlicher Verpflichtungen entscheide die Regierung im Vollzug eigenverantwortlich über die Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen. Der Haushaltsplan begründe keine Handlungspflichten der Regierung. Dazu bedürfe es einer besonderen gesetzlichen Verpflichtung.<sup>110</sup> Darauf, dass es in der Eilentscheidung zumindest einen Parlamentsbeschluss zur Auflösung der Theater gefordert hatte, kam das Gericht nicht mehr zurück.

Nach dieser Entscheidung kann die Exekutive nicht nur Ausgaben für bestimmte Aufgaben im Haushaltsvollzug kürzen, sondern auf die Wahrnehmung von Aufgaben sogar völlig verzichten, sofern eine besondere gesetzliche Verpflichtung zur Aufgabewahrnehmung nicht besteht. Wenn man diese Entscheidung zugrunde, läßt sich also

---

<sup>106</sup> Oder eines Beschlusses nach Artikel 78 der Berliner Verfassung, der die Beratung von Vorlagen und Anträgen regelt, die eine Minderung der Einnahmen oder Erhöhung der Ausgaben zur Folge haben.

<sup>107</sup> S. LVerfGE 1, 124 ff.

<sup>108</sup> LVerfGE 1, 131 ff.

<sup>109</sup> Ebd. S. 135 ff.

<sup>110</sup> Ebd. S. 138 ff.

eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einbringung eines Nachtragshaushalts in der augenblicklichen Situation in Rheinland-Pfalz nicht begründen.

Es bleibt die Frage, ob der Umfang der geplanten Kürzungen, die die Exekutive im Vollzug plant (ca. 2,1 % des Haushaltsvolumens), nicht so groß ist, dass im Hinblick auf das Budgetrecht eine Beteiligung des Parlaments erforderlich ist. Anhaltspunkte zur Beurteilung dieser Frage können zwei Entscheidungen entnommen werden, in denen wiederum der Berliner Verfassungsgerichtshof sowie der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg dazu Stellung genommen haben, inwieweit eine Entscheidungsbefugnis der Exekutive über Ansatzkürzungen in Form globaler Minderausgaben das Budgetrecht verletzt. Das Berliner Gericht hielt eine globale Minderausgabe von immerhin 2,29 % des Haushaltsvolumens<sup>111</sup> im Hinblick auf das parlamentarische Budgetrecht für unproblematisch.<sup>112</sup> Dieser Prozentsatz ist höher als die Einsparungen von etwa 2,1 %, die die Landesregierung in Rheinland-Pfalz in diesem Jahr erreichen will. Unter Berufung auf diese Entscheidung erklärte der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg eine globale Minderausgabe von im Ergebnis 1,2 % des Haushaltsvolumens für (erst recht) vereinbar mit dem Budgetrecht.<sup>113</sup> Aus diesen Entscheidungen lässt sich somit ebenfalls nichts dafür herleiten, dass das Parlament über die Verteilung von Kürzungen in Höhe von 2,1 % des Haushaltsvolumens mitbestimmen müsste.

Der Verfassungsgerichtshof NRW hat zwar 1992 ausgeführt, dass die im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan zum Ausdruck kommenden politischen Wertungen des Haushaltsgesetzgebers nicht durch eine politische Wertung der Regierung ersetzt werden dürften.<sup>114</sup> Diese Entscheidung betraf aber die Möglichkeit der Regierung, mit Hilfe eines globalen Verstärkungstitels *Mehrausgaben* für die Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Für die Beurteilung von Minderausgaben ist die Entscheidung nicht einschlägig.

Auch in der gegenwärtigen Staatspraxis des Bundes und der übrigen Länder findet die Forderung nach einem Nachtragshaushalt zur Bewältigung der Mindereinnahmen keine Stütze. Soweit ersichtlich, versuchen die Regierungen des Bundes und der anderen Länder ebenfalls, die Mindereinnahmen durch Einsparungen im Vollzug zu

---

<sup>111</sup> Die allerdings bereits im Haushaltsplan auf die Einzelpläne verteilt worden war.

<sup>112</sup> S. LVerfGE 1, 160 ff., 161 (Leitsatz 7) und 166.

<sup>113</sup> S. ESVG 47, 1.

<sup>114</sup> DÖV 1992, 576, Leitsatz 2.

kompensieren. Nur in Sachsen-Anhalt wird ein Nachtragshaushalt eingebracht, allerdings ist dem ein Regierungswechsel vorausgegangen.<sup>115</sup>

Als Ergebnis lässt sich festhalten:

Aus Sicht des Landtags und seines Budgetrechts erscheint es nicht unproblematisch, wenn die Landesregierung massive Mindereinnahmen allein im Vollzug durch Bewirtschaftungsmaßnahmen und Sperren aufzufangen versucht und dabei Prioritäten und Programmvorstellungen, die der Haushaltsgesetzgeber unter Mitwirkung aller Abgeordneten und Fraktionen, namentlich der Opposition (Art. 85 b LV), gebilligt hat, im Haushaltsvollzug wesentlich abändert. Diese Bedenken werden von einigen Stimmen in der Literatur gestützt. Die wenigen bisher vorliegenden Entscheidungen der Verfassungsgerichte legen jedoch die eigenverantwortliche Befugnis der Exekutive zur Kürzung von Ansätzen weit aus. Vor diesem Hintergrund lässt von hier aus nicht sagen, dass die Verfassung die Landesregierung im Hinblick auf das Budgetrecht des Parlaments zur Einbringung eines Nachtrags in der augenblicklichen Situation verpflichtet.

Die Frage eines Nachtrags für zweite Jahr des Doppelhaushalts war nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

### III. Grenzen des Haushaltsvollzugs

Im Gutachtenauftrag wird schließlich auch die Frage nach Grenzen für die Einsparung und den Haushaltsausgleich im Vollzug. aufgeworfen. So ist zu prüfen, ob sich Einsparungen im investiven Bereich auf die Obergrenze der Verschuldung und damit auf die zulässige Kreditaufnahme auswirken (dazu unter 1.). Ferner wird die Frage nach der Zulässigkeit von Vorgriffen auf Kreditermächtigungen nachfolgender Jahre (§ 2 Abs. 3 LHG 2002/2003, dazu unter 2.) und der Höhe der Kassenverstärkungskredite (§ 2 Abs. 7 LHG 2002/2003, dazu unter 3.) untersucht. Schließlich wird das Ausgabearisiko von Haushaltsresten angesprochen (dazu unter 4.).

#### *1. Kürzung investiver Ausgaben und Kreditobergrenze*

Artikel 117 Satz 2 LV bestimmt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten;

---

<sup>115</sup> S. die Übersicht in FAZ vom 1.6.2002: „Eine mittelprächtige Katastrophe – Die Länder im finanziellen Ausnahmezustand“.

Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Solange der Ausnahmefall nicht gegeben ist, ergibt sich Kreditobergrenze also aus den veranschlagten Investitionsausgaben.

a) Der Landesrechnungshof weist in seinem Jahresbericht 2001 darauf hin, dass im Haushaltsplan 2002/2003 globale Minderausgaben veranschlagt sind (67 Mio. EUR im Haushaltsjahr 2002), ohne dass näher bestimmt ist, in welchen Hauptgruppen die Minderausgaben zu erwirtschaften sind. Von daher wäre auch eine Einsparung zu Lasten investiver Ausgaben möglich (Hauptgruppen 7 und 8). Der Rechnungshof fordert, die Minderausgabe nur bei den konsumtiven Ausgaben zu erbringen (Hauptgruppen 4 bis 6).<sup>116</sup>

Diese Forderung erscheint berechtigt. Im Hinblick auf Art. 117 Satz 2 LV sollte bereits bei der Veranschlagung im Haushaltsplan deutlich gemacht werden, dass die globale Minderausgabe nicht im investiven Bereich zu erbringen ist.<sup>117</sup> Denn sonst wäre unklar, wie hoch die veranschlagten Investitionen wirklich sind.

Der Staatsgerichtshof Niedersachsen hat zwar im Grundsatz die Staatspraxis gebilligt, die nach der Haushaltssystematik globale Minderausgaben bei der Berechnung der Kreditobergrenze außer Betracht lässt. Der Entscheidung lag eine Minderausgabe von im Ergebnis 27 Mio. DM zugrunde. Das Gericht ließ aber ausdrücklich offen, ob eine andere Beurteilung geboten wäre, wenn die Höhe der globalen Minderausgaben den bisher üblichen Umfang deutlich übersteigt.<sup>118</sup> Im vorliegenden Fall kommt dazu, dass im Haushaltsjahr 2002 der Abstand zwischen Nettokreditaufnahme und Kreditobergrenze nur 34,4 Mio. EUR beträgt.<sup>119</sup> Würde die Minderausgabe zu etwas mehr als der Hälfte aus Investitionsausgaben erbracht, wäre somit die Kreditobergrenze erreicht.

Die Landesregierung hat die Forderung des Rechnungshofs indessen erfüllt: Der Finanzminister ordnete in der VV Haushaltsführung an, dass die globale Minderausgabe in den Hauptgruppen 4 bis 6 einzusparen ist.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Drucksache 14/750, S. 29 Fn. 16.

<sup>117</sup> Vgl. Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 GG Anm. 12. Trzaskalik hält globale Minderausgaben sogar bereits dann für unvereinbar mit dem Vollständigkeitsgebot, „wenn und soweit offen bleibt, bei welchen Titeln und in welcher Höhe Abstriche gemacht werden sollen“, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 12. Er steht mit dieser Auffassung allerdings allein.

<sup>118</sup> S. NdsStGH, Urf. v. 10.7.1997, Az. StGH 10/95.

<sup>119</sup> S. Drucksache 14/1111.

<sup>120</sup> S. VV Haushaltsführung, MinBl. 2002 S. 317, Nr. 2.1.

b) In der VV Haushaltsführung hat der Finanzminister allerdings gleichzeitig 3 % des Volumens der Hauptgruppen 5 bis 8 vorläufig nicht zur Bewirtschaftung freigegeben. Diese Bewirtschaftungsmaßnahme im Volumen von 131,4 Mio. EUR<sup>121</sup> hat er nach der Steuerschätzung vom Mai 2002 in eine endgültige Sperre umgewandelt. Von diesen zusätzlichen Einsparungen sind auch die investiven Hauptgruppen 7 und 8 erfasst. Dazu kommt die Bewirtschaftungsaufgabe über weitere 100 Mio. EUR. Es besteht somit die Gefahr, dass im Vollzug die Nettokreditaufnahme über den tatsächlichen Investitionsausgaben liegt. Fraglich ist, ob dies mit Art. 117 Satz 2 LV vereinbar wäre.

Die Frage der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ist umstritten. Der Bundesrechnungshof monierte in seinem Jahresbericht 1994, die Nettokreditaufnahme habe im Haushaltsvollzug über den tatsächlichen Investitionsausgaben gelegen, so dass im Ergebnis auch konsumtive Ausgaben durch Kredite finanziert worden seien. Die Bundesregierung sei „nach Auffassung des Bundesrechnungshofs grundsätzlich daran gehindert, bei der Ausführung des Haushaltsgesetzes mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird; für den Ausnahmefall ist eine Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers notwendig.“<sup>122</sup> Der Bundesrechnungshof berief sich auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der das Gericht ausführte, die Abwägung, ob die Kreditobergrenze ausnahmsweise überschritten werden darf, sei durch die Formulierung des Art. 115 GG<sup>123</sup> im Rahmen der Haushalts- und Finanzreform 1969 dem Haushaltsgesetzgeber und nicht der Exekutive übertragen worden.<sup>124</sup> Diese Ausführungen beziehen sich indessen auf die Entstehungsgeschichte von Art. 115 GG, nicht auf die Kreditobergrenze im Vollzug.<sup>125</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist nur eine Minderheit der Auffassung des Bundesrechnungshofs gefolgt.<sup>126</sup> Die überwiegende Meinung hält am eindeutigen Wortlaut des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG (der Art. 117 Satz 2 LV entspricht), fest, wonach es für die Kreditobergrenze (allein) auf die „im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen“ ankommt, nicht auf die im Vollzug tatsächlich getätigten.<sup>127</sup> Neben dem Wortlaut spricht für diese Auffassung die Regel, dass der Haushaltsplan die Regierung nur zu Ausgaben ermächtigt, aber nicht verpflichtet. Auch eine Entscheidung des Staatsgerichtshof Niedersachsen liegt auf dieser Linie: Eine Oppositionsfraktion des Nieder-

<sup>121</sup> S. VV Haushaltsführung, a.a.O. Nr. 2.2.

<sup>122</sup> Bundestags-Drucksache 12/8490, Tz. 3.1, S. 20 ff.

<sup>123</sup> Der Art. 117 LV entspricht.

<sup>124</sup> BVerfGE 79, 311, 342.

<sup>125</sup> S. Starzacher, in: Müller, Haushaltsreform und Finanzkontrolle, S. 141 ff., 144 ff. m.w.N.

<sup>126</sup> Vgl. die Nachweise bei Heun, in: Dreier, GG, Art. 115 Rn. 23.

<sup>127</sup> S. Heun, ebd., m.w.N.; s.a. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 115 Rn. 3; Brockmeier, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 115 Rn. 7 a; Patzig, Art. 115 Rn. 25.

sächsischen Landtags meinte, die Landesregierung dürfe Kredite nur in Höhe der tatsächlichen Investitionsausgaben leisten. Sie hatte deshalb die Feststellung beantragt, die Landesregierung müsse dem Landtag vor jeder Kreditaufnahme nachweisen, dass sie zuvor entsprechende Investitionsausgaben getätigt habe. Der Staatsgerichtshof lehnte einen solchen Anspruch ab.<sup>128</sup>

Die herrschende Meinung kann allerdings dazu führen, dass der Exekutive möglicherweise ein Spielraum zum Haushaltsausgleich gewährt wird, den der Haushaltsgesetzgeber nicht hätte<sup>129</sup>: Angenommen, in der gegenwärtigen Lage gelänge der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben nur durch Einsparungen (auch) bei den Investitionsausgaben, aber voller Ausnutzung der Kreditermächtigung. Wäre dies der Fall, wäre der Haushaltsausgleich durch einen Nachtragshaushalt möglicherweise sogar in Frage gestellt. Denn die Einsparungen bei den Investitionen wären zu *veranschlagen*. Somit müsste nach Art. 117 Satz 2 LV ggf. auch die Kreditermächtigung gesenkt werden, weil der Haushaltsgesetzgeber auf jeden Fall an Art. 117 Satz 2 LV gebunden ist. Dadurch würden die verfügbaren (Kredit-)Einnahmen noch weiter sinken. Dem Haushaltsgesetzgeber müsste in diesem Fall die konsumtiven Ausgaben ebenfalls noch deutlicher senken und/oder die Ausnahmenvorschrift des Art. 117 Abs. 2 Satz 2 LV in Anspruch nehmen und die Kreditobergrenze wegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschreiten, um den Haushalt zum Ausgleich zu bringen.<sup>130</sup>

Die herrschende Meinung nimmt dies im Hinblick auf die Vollzugskompetenz der Exekutive in Kauf. Sie verweist im Übrigen nicht zu Unrecht darauf, dass erst am Ende der Haushaltsjahres die Höhe der Nettoneuverschuldung und der Investitionsausgaben feststehe. Überdies habe es das Parlament in der Hand, durch die Verringerung gesetzlicher Leistungsansprüche die konsumtiven Ausgaben zu senken.<sup>131</sup>

Sollte die Landesregierung im Vollzug tatsächlich mehr Kredite aufnehmen als Investitionsausgaben tätigen, wäre das nach der herrschenden Auffassung kein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Kreditobergrenze nach Art. 117 Satz 2 LV.

---

<sup>128</sup> Beschluss vom 6.3.1997, Az. StGH 11/95. Zu der dem Antrag zugrundeliegenden Auffassung über die Kreditobergrenze im Vollzug nahm das Gericht allerdings nicht explizit Stellung.

<sup>129</sup> Vgl. Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Rn. 10.

<sup>130</sup> Wobei an dieser Stelle offen bleiben muss, ob die Voraussetzungen der Ausnahmenvorschrift vorliegen.

<sup>131</sup> S. Starzacher, in: Müller, Haushaltsreform und Finanzkontrolle, S. 141 ff., 144 ff. m.w.N.

## 2. Vorgriff auf die Kreditermächtigung nachfolgender Jahre

§ 2 Absatz 3 LHG 2002/2003 lässt einen Vorgriff auf die Kreditermächtigung späterer Jahre zu. Er lautet:

„Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im vierten Quartal des Haushaltsjahres 2002 und des Haushaltsjahres 2003 im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des folgenden Haushaltsjahres Kredite bis zur Höhe von 3 v. H. des für das jeweils laufende Haushaltsjahr in § 1 festgestellten Betrages aufzunehmen. Die hiernach aufgenommenen Kredite sind auf die Kreditermächtigung des folgenden Haushaltsjahres anzurechnen.“

Die Kreditermächtigung dieser Vorschrift erstreckt sich auf 3 % des festgestellten Haushaltsvolumens von 13 879 935 900 EUR, das sind 416.398.077 EUR. Das entspricht etwa 12,6% der Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben nach § 2 Abs. 1 LHG 2002/2003 (ohne Landesbetriebe). Fraglich ist, inwieweit die Landesregierung aufgrund dieser Vorschrift Krediteinnahmen erzielen darf, insbesondere im Hinblick auf die Kreditobergrenze.

Allgemeine Regelungen zu Vorgriffen kennt das Haushaltsrecht nur bei Ausgaben (s. § 37 Abs. 6 LHO). Für die Ermächtigung zu Krediteinnahmen lassen Art. 116 Abs. 3 Satz 2 LV und § 13 Abs. 2 HGrG ausdrücklich eine Ausnahme vom Jährlichkeitsprinzip zu: das Haushaltsgesetz kann vorsehen, dass die Kreditermächtigung erst nach dem Ende des Haushaltsjahres außer Kraft tritt. Dementsprechend bestimmt § 18 Abs. 3 LHO, dass die Ermächtigung, Kredite zur Deckung von Ausgaben aufzunehmen, bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres weitergilt. Dabei handelt es sich aber um eine überjährig „nachlaufende“ Ermächtigung, nicht um einen Vorgriff. Da es keine allgemeine Regeln für den Einnahme-Vorgriff gibt, heißt allerdings noch nicht, dass ein solcher unzulässig wäre. Der Vorgriff nach der Regelung des § 2 Abs. 3 LHG 2002/2003 bedeutet zunächst einmal nur, dass der Finanzminister ermächtigt ist, zusätzlich zu den Kreditermächtigungen in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 LHG Kredite aufzunehmen. Ferner sind diese Kredite auf die Kreditermächtigung des nächsten Jahres anzurechnen. Dies dürfte im Grundsatz zulässig sein. In der Begründung zu § 2 Abs. 3 LHG 2002/2003 heißt es, die Vorschrift räume dem Finanzminister „die erforderliche Flexibilität ein, um auf günstige Entwicklungen am Kapitalmarkt auch dann noch reagieren zu können, wenn aufgrund des fortgeschrittenen Haushaltsjahres die verbliebene Kreditermächtigung des laufenden Jahres nicht mehr dazu ausreichen würde.“<sup>132</sup> Eine solche Flexibilität kann in der Praxis finanzwirtschaftlich durchaus sinnvoll sein. Insbesondere können ggf. vor einem Zinsanstieg noch Krediteinnahmen zu den günstigeren Konditionen getätigt werden.

<sup>132</sup> Landtags-Drucksache 14/505, S. 20.

Die Vorschrift des § 2 Abs. 3 LHG lässt allerdings offen, auf welche Kreditermächtigung sich der Vorgriff beziehen soll. Nach seiner systematischen Stellung kommt sowohl die Ermächtigung für die Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 LHG) als auch für die Kreditaufnahme zur Umschuldung (§ 2 Abs. 2 LHG) in Betracht. Diese Unklarheit erscheint im Hinblick auf die Haushaltswahrheit und –klarheit nicht unbedenklich. Denn es besteht die Möglichkeit, unter Ausschöpfung der Vorgriffs-Ermächtigung die Kreditobergrenze nach Art. 117 Satz 2 LV deutlich zu überschreiten, wenn der Vorgriff zur Erhöhung der Nettokreditaufnahme führt. Da die Kreditermächtigung erst kurz vor dem nächsten Haushaltsjahr erfolgen darf und auf dessen Kreditermächtigung anzurechnen ist, wird die Kreditobergrenze zwar jedenfalls auf längere Sicht nicht beeinträchtigt. Dennoch darf die Kreditobergrenze des Art. 117 Abs. 2 LV durch die Ermächtigung des § 2 Abs. 3 LHG in keinem Haushaltsjahr überschritten werden. Denn eine dem Art. 116 Abs. 3 Satz 2 LV entsprechende verfassungsrechtliche Ausnahmemöglichkeit ist nicht ersichtlich. Die Landesregierung darf deshalb die Vorgriffs-Ermächtigung nicht dazu nutzen, im Vollzug die Kreditobergrenze der im Haushalt veranschlagten investiven Ausgaben zu überschreiten.<sup>133</sup>

### 3. Kassenverstärkungskredite

Zu prüfen ist, welche Grenzen sich für Kassenverstärkungskredite nach § 2 Abs. 7 LHG 2002/2003 ergeben. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

„Das für Finanzen zuständige Ministerium wird ermächtigt, zur vorübergehenden Verstärkung der Kassenmittel des Landes Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 6 v. H. des für das jeweils laufende Haushaltsjahr in § 1 festgestellten Betrages aufzunehmen. Darauf sind die Kredite anzurechnen, die aufgrund von Ermächtigungen früherer Haushaltsjahre aufgenommen und noch nicht zurückgezahlt sind.“

Die Ermächtigung erlaubt die Aufnahme von Krediten über mehr als 800 Mio. EUR, mehr als ein Viertel der Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben nach § 2 Abs. 1 LHG 2002/2003 (ohne Landesbetriebe).

Kassenkredite dienen „zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft“ (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LHO). Sie dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres fällig werden, für das sie aufgenommen worden sind (§ 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LHO). Kredite aus Vorjahren werden aber gemäß § 2 Abs. 7 LHG 2002/2003 auf die laufende Kassenkreditermächtigung angerechnet.

---

<sup>133</sup> Zur Pflicht, eine verfassungsrechtliche bedenkliche Veranschlagung im Vollzug verfassungsgemäß zu handhaben, vgl. VerFGH NRW, DÖV 1992, 576 ff., 577.

Da Kassenverstärkungskredite ausschließlich zur kurzfristigen Überbrückung von Einnahmen- und Ausgabenschwankungen während des Rechnungsjahrs bestimmt sind, gelten sie weder als Einnahmen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 LV noch als Kredite im Sinne des Art. 117 LV.<sup>134</sup> Insofern findet auf sie auch die Kreditobergrenze des Art. 117 Abs. 2 LV keine Anwendung.<sup>135</sup> Allerdings dürfen Kassenverstärkungskredite nicht zur Umgehung dieser Verfassungsvorschriften missbraucht werden, indem sie – über den üblichen Schwankungsbedarf hinaus – zur Gewinnung zusätzlicher kreditfinanzierter Einnahmen herangezogen werden.<sup>136</sup> Wie hoch die Schwankung von Einnahmen und Ausgaben im Verlauf eines Haushaltsjahres ist, kann von hier aus nicht beantwortet werden. Läge sie deutlich unter der Ermächtigung nach § 2 Abs. 7 LHG 2002/2003, wird diese wohl nur bis zur entsprechenden Höhe in Anspruch genommen werden dürfen. Im Übrigen wäre eine signifikante Anhebung der Ermächtigung gegenüber den Vorjahren ein Indiz für einen möglichen Missbrauch. Die Ermächtigung für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 lag jedoch ebenfalls bei 3 % des Haushaltsvolumens.<sup>137</sup>

#### 4. Haushaltsreste

§ 45 Abs. 2 bis 4 LHO treffen folgende Regelungen zur Bildung von Ausgaberesten:

(2) Bei übertragbaren Ausgaben können Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist. Das für Finanzen zuständige Ministerium kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen.

(3) Die Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums; die Einwilligung darf erteilt werden, wenn damit eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefördert und der Haushaltsausgleich nicht gefährdet wird.

(4) Das für Finanzen zuständige Ministerium kann in besonders begründeten Einzelfällen die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind.

<sup>134</sup> Allg. Auffassung, S. nur Fischer-Menshausen, in v.Münch/Kunig, GG, Bd. 3 3. Aufl. 1996, Art. 110 Rn. 16 und Art. 115 Rn. 12; Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn 2 und Art. 117 Rn. 11.

<sup>135</sup> Friauf in: HdbStR IV, § 91 Rn. 61.

<sup>136</sup> Dies ist offenbar im kommunalen Bereich ein Problem, vgl. den Kommunalbericht 2001 des Rechnungshofs, Landtags-Drucksache 14/1038. Die LHO sieht in § 63 die Bildung einer Kassenverstärkungsrücklage vor, um die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten möglichst zu vermeiden.

<sup>137</sup> S. § 2 Abs. 6 LHG 2000/2001.

§ 6 Abs. 3 LHG 2002/2003 trifft ergänzende Regelungen, wonach u.a. Reste konsumtiver Ausgaben im Rahmen des Bonus-Malus-Systems abweichend von § 45 Abs. 2 LHO für andere, insbesondere investive Zwecke verwandt werden können. Dies ist für sich genommen rechtlich unbedenklich.<sup>138</sup>

Wie im Rechnungshofbericht 1998 ausgeführt, könnte allerdings die Kreditobergrenze im Vollzug durch die Inanspruchnahme von Resten gefährdet werden, falls mit Hilfe einer überschüssigen Kreditemächtigung aus dem Vorjahr (nach § 18 Abs. 3 LHO i.V.m. Art. 116 Abs. 3 Satz 2 LV) konsumtive Ausgaben aus Resten finanziert werden, ohne das im gleichen Umfang entsprechende Reste neu gebildet werden.<sup>139</sup> Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass im Rahmen des Bonus-Malus-Systems über die Veranschlagung hinaus investive Ausgaben getätigt werden können, weil die Umwidmung konsumtiver in investive Ausgaben (einschließlich der Reste) ermöglicht wird (§ 6 Abs. 1 - 3 LHG 2002/2003).

Einer drohenden Überschreitung der Kreditobergrenze kann im Vollzug begegnet werden. Die Mittel hierzu stehen dem Finanzminister insbesondere nach § 45 Abs. 3 LHO (Einwilligung des Finanzministers in die Inanspruchnahme von Resten) und § 41 LHO (Sperrung) zur Verfügung.

#### Wissenschaftlicher Dienst

---

<sup>138</sup> Zum Umfang möglicher Reste, die im Jahr 2002 ausgabewirksam werden, und zu ihrer Finanzierung vgl. die Antwort der Landesregierung auf eine Anfrage der Frau Abg. Thomas, Landtags-Drucksache 14/1121.

<sup>139</sup> S. Landtags-Drucksache 13/3970, Tz. 2 Nr. 1.5.3 und Tz. 2.7.