

Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1607

Datum

8. Dezember 2010

Veranschlagung der Mittel des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund der Beratungen des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 2011, insbesondere der Behandlung des Einzelplans 09 - Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur - in der 62. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 11. November 2010, hat die CDU-Fraktion um Prüfung der Frage gebeten, ob die Veranschlagung der Mittel, Planstellen und Stellen des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“ außerhalb des Landeshaushalts zulässig sei. Angaben hierüber befänden sich lediglich im Vorwort des Einzelplans 09. Zudem sei die Verausgabung der Mittel weder in den Globalhaushalten der jeweiligen Hochschulen noch in den korrespondierenden Haushaltskapiteln der Hochschulen veranschlagt, obgleich § 26 Abs. 3¹ der Landeshaushaltsordnung (LHO)² entsprechende Vorgaben formuliere. Insoweit bittet die CDU-Fraktion um möglichst kurzfristige Prüfung, „ob die Anlage und die Verwendung des Sondervermögens für die Hochschulen durch die Landesregierung den Bestimmungen des Haushaltsrechts genügt oder ob der Haushaltsplan für 2011 entsprechend zu ändern ist.“

B. Stellungnahme

Mit der Frage der verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Zulässigkeit der Errichtung des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft II - Sonderfinanzierung“ hatte sich der Wissenschaftliche Dienst im Auftrag der CDU-Fraktion bereits mit Gutachten vom 24. April 2008³ befasst. Ausgangspunkt der Stellungnahme war seinerzeit noch der Referentenentwurf für das Landesgesetz zur Bildung des Sondervermögens, welches später als Gesetzentwurf⁴ in den Landtag eingebracht und in der 58. Plenarsitzung vom 11. Dezember 2008⁵ mit Änderungen⁶ verabschiedet wurde. Als Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissenschaft Zukunft - Sonderfinanzierung“ (im Folgenden: WSZSFG) ist es sodann mit Wirkung vom 1. Januar 2008 in Kraft getreten.⁷

¹ Es dürfte sich nicht um § 26 Abs. 3, sondern um § 26 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung handeln.

² Vom 20. Dezember 1971 (GVBl. S. 2), BS 63-1

³ „*Verfassungsrechtliche und haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Bildung einer Rücklage im Haushaltsjahr 2007 und eines Sondervermögens im Haushaltsjahr 2008*“ vom 24. April 2008 (WD 1-1/52-1565)

⁴ LT-Drucks. 15/4567

⁵ PlenProt. 15/58, S. 3624

⁶ Änderungsantrag der Fraktion der SPD (LT-Drucks. 15/2800; PlenProt 15/58, S. 3624)

⁷ § 8 WSZFG (GVBl. 2008, S. 313)

Im Hinblick auf die bereits vorliegende Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes zu im Wesentlichen auch hier einschlägigen Fragestellungen sollen die Kernaussagen des früheren Gutachtens nochmals zusammengefasst dargestellt werden. Vorauszuschicken ist dennoch, dass sich die Prüfung wegen der erbetenen Kurzfristigkeit der Gutachtenerstattung weitgehend nur als cursorisch und auf das Wesentliche beschränkt darstellen kann.

I. Das Sondervermögen als verfassungsrechtlich ausdrücklich legitimierte Ausnahme vom Prinzip der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit

Der in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Landesverfassung - LV) verankerte Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit⁸ und der Haushaltseinheit⁹ gilt nicht ausnahmslos. Ausnahmen ergeben sich bereits aus Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV selbst. Danach brauchen bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen¹⁰ nur die Zuführungen und die Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt zu werden. Mit dieser Regelung wird für Sondervermögen folglich eine ausdrückliche Ausnahme von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans verfassungsrechtlich legitimiert.¹¹ Sondervermögen haben demnach immer einen eigenen Haushalt¹² und sind deswegen zwangsläufig aus dem Landeshaushalt ausgegliedert.

Damit ist vorab festzuhalten, dass es sich bei Sondervermögen ganz generell um verfassungsrechtlich zugelassene, eigenständige (Teil-)Haushalte handelt.¹³ Insoweit ergibt sich aus der Feststellung der Auftraggeberin, dass „diese Mittel nicht im Regierungsentwurf zum Landeshaushalt 2011 veranschlagt“ sind, auch kein Anhalt, der für die Annahme der Verfassungs- oder Haushaltsrechtswidrigkeit fruchtbar gemacht werden könnte. Da das vorliegende Gesetz auch die materiellen Voraussetzungen¹⁴ eines Sondervermögens nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 LV erfüllt, ist an dieser Stelle zunächst Feststellung gerechtfertigt, dass es sich hier um eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgliederung aus dem Landeshaushalt handelt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bildung von Sondervermögen nicht an weiteren verfassungsrechtlichen Anforderungen zu messen wäre, die nachfolgend unter dem Aspekt von Neben- und Sonderhaushalten zu erörtern sind.

⁸ Zu diesem näher: *Trzaskalik*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar 2001, Art. 116, Rn. 1; *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 224 ff.; *Maunz*, in: *ders./Dürig*, Kommentar z. GG, Stand April 2010, Art. 110, Rn. 28 ff.; *Kisker*, in: Handbuch des Staatsrechts (HdBStR), 1990, Bd. IV, § 89, Rn. 62 ff; vgl. auch die einfachgesetzliche Normierung in § 11 Abs. 2 LHO

⁹ Hierzu näher: *Trzaskalik*, a.a.O., Art. 116, Rn. 1; *Puhl*, a.a.O., S. 224 ff.; *Kisker*, a.a.O., § 89, Rn. 66 ff.; *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 39; vgl. auch die einfachgesetzliche Normierung in § 11 Abs. 1 LHO

¹⁰ Zum Begriff des Sondervermögens: LT-Drucks. 7/314, S. 5 f.

¹¹ vgl. hierzu: *Puhl*, a.a.O., S. 125, 237; *Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 545 f.

¹² *Piduch*, Bundshaushaltsrecht, Kommentar, Stand Dezember 2008, Art. 110, Rn. 43

¹³ *Kisker*, a.a.O., § 89, Rn. 67

¹⁴ Gutachten WD 1-1/52-1565, S. 28 f.

II. Problemfeld sog. „Neben- oder Sonderhaushalte“

Eröffnet ist das Problemfeld der Neben- oder Sonderhaushalte¹⁵ vor allem im Hinblick auf die Legitimations- und Koordinationsfunktion des Haushalts. Diese steht immer dann in Frage, wenn Einheits- und Vollständigkeitsprinzip des Landeshaushalts durchbrochen werden, und zwar selbst dann, wenn es sich um eine verfassungsrechtlich vorgesehene Durchbrechung handelt, wie sie hier mit der Bildung des Sondervermögens vorliegt; denn bei Neben- oder Sonderhaushalten ist der Landeshaushalt nicht mehr vollständig in der Lage, dem Parlament den erforderlichen Gesamtüberblick über die Finanzen zu geben und seiner Aufgabe als Steuerungsinstrument gerecht zu werden.¹⁶

Die danach zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts (Art. 116 LV), aber auch der demokratischen Steuerbarkeit (Art. 74 Abs. 1 LV) gebotene Verknüpfung von Sondervermögen und Haushaltsplan wird in formeller Hinsicht durch Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV sichergestellt. Danach müssen die Zuführungen aus dem Haushalt in das Sondervermögen und die Ablieferungen des Sondervermögens an den Haushalt eingestellt werden.

Die Verfassung selbst enthält darüber hinaus jedoch keine - zumindest keine ausdrücklichen - materiellen Schranken für die Bildung von Sondervermögen. Aus der Regelungssystematik von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV geht lediglich der Ausnahmecharakter¹⁷ der bei Sondervermögen zugelassenen Durchbrechung des Einheits- und Vollständigkeitsprinzips hervor. Insoweit stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf den gebotenen Schutz parlamentarischer Budgetverabschiedung und -kontrolle nach Art. 116 LV die Einrichtung eines Sondervermögens zusätzlicher, materieller verfassungsrechtlicher Rechtfertigung bedarf.

Allerdings fehlt es bislang an einer ausreichenden verfassungsdogmatischen Durchdringung dieser Problematik; insbesondere hat sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit den verfassungsrechtlichen Grenzen außerbudgetärer Haushaltswirtschaft zum Schutz der parlamentarischen Budgetkontrolle - soweit ersichtlich - erst in Ansätzen befasst.¹⁸ Im Haushaltsverfassungsrechtlichen Schrifttum ist zwar vereinzelt der Versuch unternommen worden, geeignete Lösungsansätze zu entwickeln; ein einheitliches Meinungsbild dürfte sich allerdings kaum feststellen lassen.¹⁹ Ungeachtet dessen ist die gesetzliche Bildung von Sondervermögen in der Haushaltspraxis des Bundes unbestritten und allgemein anerkannt.²⁰

Zur Kompensation der durch die Ausgliederung möglicherweise bewirkten Koordinations- und Legitimationsdefizite wird von einem Teil des Schrifttums eine weitergehende informativ-rückanknüpfende Rückanbindung des Sondervermögens an den Landeshaushalt verlangt, worauf nachfolgend mit Blick auf die hier zu prüfende Frage näher einzugehen ist.

¹⁵ Siekmann, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 110, Rn. 93

¹⁶ Puhl, a.a.O., S. 158, 174

¹⁷ Vgl. für die entsprechende Regelung des Art. 110 GG: Siekmann, a.a.O., Art. 110, Rn. 93

¹⁸ Vgl. etwa BVerfGE 82, 159, 178 f.; 91, 186, 201 f.

¹⁹ Vgl. insbesondere Kilian, a.a.O., S. 545 ff., 560, 590; Piduch, a.a.O., § 26 BHO, Rn. 1

²⁰ Über die außerbudgetär geführten Sondervermögen informiert in Übersichten die Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes sowie in einer Kurzfassung der jährliche Finanzbericht des Bundesfinanzministers; siehe auch die Auflistung bei Dommach, in: *Heuer/Engels/Eibelschäuser*, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: November 2007, § 26 BHO, Rn. 3. Als aktuelles Beispiel ist der Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP für ein Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG) vom 28. September 2010 - BT-Drucks. 17/1353 - zu nennen.

III. Informatorische Rückanbindung zur Kompensation von Koordinations- und Legitimationsdefiziten

Ausgehend von der Annahme bestehender Koordinations- und Legitimationsdefizite sieht ein Teil der wissenschaftlichen Literatur die Notwendigkeit, das Sondervermögen in weitergehendem Umfang informatorisch an den Haushalt rückanzubinden.²¹ Andernfalls könne der Haushaltsgesetzgeber bei seinen Beratungen der ihm obliegenden Gesamtverantwortung für ein stimmiges Finanzprogramm insgesamt nicht gerecht werden.²²

Die Notwendigkeit einer weiteren Rückanbindung an den Haushalt wird darüber hinaus mit der Kompensation behaupteter Legitimationsdefizite begründet. Staatliches Finanzgebaren bedürfe nämlich nicht nur der umfassenden parlamentsgesetzlichen, sondern auch einer periodisch erneuerten und zeitlich gegenwartsnahen Legitimation.²³ Soll der haushaltsrechtliche Gesetzesvorbehalt nicht leer laufen, müsse sich das Parlament angesichts fehlender materieller Schranken zumindest die Möglichkeit zur Revokation vorbehalten.²⁴ In diesem Zusammenhang sei unter dem Aspekt demokratischer Legitimation die Annahme gerechtfertigt, dass die Möglichkeit der (Ausgaben-)Kontrolle die eigene Entscheidung des an sich berufenen Haushaltsgesetzgebers ersetzen könne.²⁵

Folgt man diesem Verfassungsgebot kompensatorischer Rückanbindung von Sondervermögen an den Landeshaushaltsplan, so ist zu fragen, ob diesem im hier vorliegenden Fall Rechnung getragen ist.

1. Sicherstellung der gebotenen informatorischen Rückanbindung im Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“

a) Der Zweck des Sondervermögens ist in § 2 Abs. 1 WSZSFG definiert. Danach sollen aus dem Sondervermögen Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Studienbedingungen an den staatlichen Hochschulen des Landes sowie Maßnahmen zur Stärkung, zum Ausbau und zur Vernetzung der Forschung inner- und außerhalb der Hochschule gefördert werden, wobei die zweckentsprechenden Fördermaßnahmen und die damit verbundenen Ziele zwischen dem für das Hochschulwesen zuständigen Ministerium und den jeweiligen Hochschulen zu vereinbaren ist.

Die Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG, die der Vorschrift des § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO als Spezialgesetz insoweit vorgeht, bestimmt, dass sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem eigenen Haushaltsplan des Sondervermögens zu veranschlagen sind und dieser dem Einzelplan des für das Hochschulwesen zuständigen Ministeriums als Anlage beizufügen ist.

Darüber hinaus enthält Satz 2 Halbsatz 2 von § 6 WSZSFG die Vorschrift, dass die Jahresrechnung für das Sondervermögen der Haushaltsrechnung des Landes als Anhang beizufügen ist.

²¹ Puhl, a.a.O., S. 210

²² Puhl, a.a.O., S. 210

²³ Puhl, a.a.O., S. 210

²⁴ Puhl, a.a.O., S. 210

²⁵ Puhl, a.a.O., S. 210 m.w.N.

b) Die vorgenannten Bestimmungen dürften dem verfassungsrechtlichen Anliegen, wie es von einem Teil des Schrifttums formuliert wird, Rechnung tragen.

So müssen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG alle Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan des Sondervermögens eingestellt werden. Dieser wird von den parlamentarischen Gremien verhandelt und als Anlage des Einzelplans 09 mit dem Haushaltsgesetz verbindlich festgestellt. Verfassungsrechtliche Legitimationsdefizite dürften deswegen schon von vornherein nicht erkennbar sein

Mit den genannten Regelungen erfolgt darüber hinaus aber auch eine ausreichende informatorische Rückanbindung an den Landeshaushalt, die eine mitlaufende parlamentarische Kontrolle des finanziellen Gebarens des Sondervermögens ermöglicht. Nicht zuletzt gewährleistet die Regelung des § 6 S. 2 Halbsatz 2 WSZSFG eine den Grundsätzen der Transparenz entsprechende Rechnungslegung.²⁶

Zutreffend ist allerdings, dass das Gesetz keine periodische Berichtspflicht über die zweckentsprechende Verwendung der im Vorjahr verausgabten Mittel vorsieht. Ob daraus allerdings ein verfassungsrechtlich relevantes Koordinationsdefizit hergeleitet werden kann, erscheint zweifelhaft. Derartige periodische Berichtspflichten werden in gesetzlichen Sondervermögen des Bundes²⁷ jedenfalls nicht standardmäßig implementiert. Sie dürften verfassungsrechtlich auch nicht zwingend erforderlich sein, weil die Möglichkeit der Kontrolle zweckentsprechender Verwendung zumindest im Rahmen laufender parlamentarischer Kontrolle²⁸ und insbesondere im Rahmen der Beratung des Haushaltsplans des Sondervermögens besteht. Letztlich dürfte es hierauf allerdings nicht mehr entscheidend ankommen, nachdem die Landesregierung in der Rechnungsprüfungskommission²⁹ und im Haushalts- und Finanzausschuss mitgeteilt hat, dass ein entsprechendes Berichtswesen etabliert werde.³⁰

Bedenken verfassungsrechtlicher Art dürften vor diesem Hintergrund folglich nicht bestehen.

2. Umsetzung der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben in den jeweilige Haushaltsplänen

Zu prüfen ist zunächst, ob der Landeshaushaltsplan den in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV genannten Anforderungen genügt. Im Anschluss ist zu fragen, ob der Haushaltsplan des Sondervermögens, wie er als Anlage dem Einzelplan 09 beigelegt ist, den einfachgesetzlichen Anforderungen insbesondere des § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG entspricht.

²⁶ Siehe hierzu die Übersicht 4.2 der Haushaltsrechnung 2009.

²⁷ Vgl. etwa das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsbaus“ (EGKBFG) vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3022), in dem eine periodische Berichtspflicht nicht geregelt ist.

²⁸ Ausgeübt z.B. durch den Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT - Vorlage 15/5671-

²⁹ 14. Sitzung der Rechnungsprüfungskommission am 26. August 2010, S. 50 ff. des Protokolls

³⁰ 62. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses vom 11. November 2010, S. 12 des Protokolls

a) Nach Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV müssen bei Sondervermögen nur die „Zuführungen“ und „Ablieferungen“ in den Haushaltsplan des Landes als Ausgaben oder Einnahmen eingestellt werden. Eine einfachgesetzliche Entsprechung³¹ dieser Vorgaben findet sich im Haushaltsrecht in § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO. Wie bereits ausgeführt, wird hierdurch die Verbindung zwischen den Spezialbudgets und dem eigentlichen Landeshaushalt gewahrt.³² Finanzwirtschaftlich wirken sich nämlich nur die Zuführungen und Ablieferungen, nicht aber die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens auf die Haushaltswirtschaft des Landes aus.³³

Streitig ist allerdings, ob für Sondervermögen das Brutto- oder Nettoprinzip gilt.³⁴

Das Bruttoprinzip³⁵ besagt, dass Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander in voller Höhe in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. Bei der Nettoveranschlagung³⁶ werden von den Einnahmen oder Ausgaben vorweg Abzüge vor allem durch Saldierung der jeweiligen Positionen vorgenommen.

Ein Teil der Literatur sieht in Bestimmungen wie Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV eine verfassungsrechtlich geregelte Ausnahme vom Bruttoprinzip, weswegen für Sondervermögen nach dem Nettoprinzip nur das Endergebnis in Form von Zuführungen und Abführungen eingestellt werden müsse.³⁷

Nach anderer Ansicht³⁸ bestimmten sich die Zuführungen und Ablieferungen nicht zwangsläufig nach dem voraussichtlichen Endergebnis des Sonderhaushalts. Im Einzelfall könnten sowohl Zuführungen als auch Ablieferungen vorkommen. Die Zulassung von Sonderhaushalten sei daher nicht als Ausnahme vom Bruttoprinzip zu betrachten.

Im vorliegenden Fall dürfte der Meinungsstreit allerdings ohne Bedeutung sein.

aa) Die Zuführungen sind als außerplanmäßige Ausgabe im Kapitel 09 13 - Allgemeine Bewilligungen - Titel 614 01 - Allgemeine Zuweisungen an Sondervermögen - in Höhe von 300 Millionen Euro sowie Titel 884 01 - Zuweisungen für Investitionen an Sondervermögen - in Höhe von 100 Millionen Euro (insgesamt 400 Millionen Euro) vom Minister der Finanzen bewilligt worden.³⁹ Eine Einstellung in den Haushalt war laut der Unterrichtung nicht möglich, da zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung für das Haushaltsjahr 2008 das am 11. Dezember 2008 beschlossene und am 24. Dezember 2008 in Kraft getretene Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ nicht vorhersehbar gewesen sei.

³¹ Allerdings besteht zumindest im Wortlaut keine Identität, vgl. die Ausführungen unter III. 2. b)

³² Vgl. auch *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 34

³³ LT-Drucks. 7/315, S. 6

³⁴ *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 34 (Nettoprinzip); *Piduch*, a.a.O., Art. 110, Rn. 43 (Bruttoprinzip)

³⁵ *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 33; vgl. auch § 15 Abs. 1 Satz 1 LHO

³⁶ *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 33

³⁷ *Maunz*, a.a.O., Art. 110, Rn. 34

³⁸ *Piduch*, a.a.O., Art. 110, Rn. 47

³⁹ LT-Drucks. 15/3008 vom 7. Januar 2009

bb) Ablieferungen als Einnahmen des „Landeshaushalts“ dürften schon im Hinblick auf die gesetzliche Zweckbestimmung des Sondervermögens nicht in Betracht kommen. Für aus dem Landeshaushalt ausgegliederte Hochschulen liegen zudem evident keine Ablieferungen an den Landeshaushalt vor.

(1) Nach der Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG sollen aus dem Sondervermögen Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Studienbedingungen an den staatlichen Hochschulen des Landes sowie Maßnahmen zur Stärkung, zum Ausbau und zur Vernetzung der Forschung inner- und außerhalb der Hochschulen gefördert werden. Schon angesichts dieser Zweckbestimmung dürfte es sich nicht um Mittel handeln, die als Einnahmen des „Landeshaushalts“ zu werten wären.

(2) Ein zusätzliches Argument folgt dabei aus § 103 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulgesetzes (HochSchG),⁴⁰ wonach Hochschulen aus dem Landeshaushalt ausgegliedert werden können. Die Ausgliederung vollzieht sich dabei entsprechend der in § 103 Abs. 1 und 2 HochSchG genannten Vorgaben. Das Budgetrecht des Parlaments wird gewahrt, weil es einem ausgegliederten Haushalt zustimmen muss und damit seine Zustimmung von geeigneten Steuerungs- und Informationsinstrumentarien abhängig machen kann.⁴¹ Derzeit wird vor dem Hintergrund einer Prüfung universitärer Globalhaushalte durch den Rechnungshof⁴² ein einheitliches Berichtswesen mit den Hochschulen abgestimmt, um insbesondere die Mittelzu- und -abflüsse transparent und vergleichbar darzustellen.⁴³ Dennoch bleibt es dabei, dass Mittelabflüsse des Sondervermögens an Hochschulen, die aus dem Landeshaushalt ausgegliedert sind, schon rein formal keine Einnahmen des Landeshaushalts darstellen und sie folglich auch nicht als Ablieferung im Sinn von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV in den Haushaltsplan des Landes eingestellt werden müssen.

Gleiches dürfte aber auch für die nicht ausgegliederten Hochschulhaushalte gelten. Hier kommt die gesetzliche Zweckbestimmung des Sondervermögens zum Tragen, die einer Qualifizierung als Ablieferung an den Landeshaushalt entgegensteht. Eine andere Sicht würde im Ergebnis dazu führen, dass die Mittelabflüsse des Sondervermögens zunächst als Einnahmen des Landeshaushalts eingestellt werden müssten, um sie sogleich wieder als Ausgabeposition zur Finanzierung dieser Hochschulen veranschlagen zu müssen. Solche reinen „Durchlaufposten“ stellen jedenfalls bei materieller Betrachtung keine Ablieferungen an den Landeshaushalt dar, weil dieser die Mittel seinerseits wegen der Bindung aus der gesetzlichen Zweckbestimmung des Sondervermögens unmittelbar als Ausgaben zu behandeln hat. Solche „Durchlaufposten“ werden typischerweise in der Haushaltsrechnung erfasst, nicht jedoch eigens als Einnahmeposition veranschlagt. Im Landeshaushalt zu veranschlagende Ablieferungen könnten nach hier vertretener Ansicht allenfalls dann entstehen, wenn die Kapitalausstattung des Sondervermögens herabgesetzt würde.

Alles in allem dürfte somit davon auszugehen sein, dass die Vorgabe des Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV vorliegend erfüllt ist.

⁴⁰ Vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 167)

⁴¹ So die Gesetzesbegründung, LT-Drucks. 14/2017, S. 109

⁴² Der Rechnungshof hat die Umsetzung der Globalhaushalte an den seit 2007 aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Hochschulen geprüft und seine Feststellungen im Jahresbericht 2009 - LT-Drucks. 15/3100 - veröffentlicht; vgl. auch die 11. Sitzung der Rechnungsprüfungskommission vom 29. Juni 2009, S. 31

⁴³ 14. Sitzung der Rechnungsprüfungskommission vom 26. August 2010, S. 50 des Protokolls

Erfüllt sind auch die einfachgesetzlich im Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissenschaft Zukunft - Sonderfinanzierung“ geregelten Anforderungen.

b) So sind im Haushaltsplan des Sondervermögens sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt, wie es von § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG⁴⁴ vorgeschrieben ist. Entgegen der Ansicht der Auftraggeberin handelt es sich hierbei aber nicht nur um „Angaben“, die sich „lediglich im ‚Vorwort‘ zum Einzelplan 09“ befinden würden. Richtig ist, dass der Haushaltsplan des Sondervermögens entsprechend der gesetzlichen Bestimmung „in einer Anlage zum Einzelplan“ dargestellt ist.⁴⁵

Darüber hinaus sind auch die Vorgaben des § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO erfüllt. Wie bereits ausgeführt, entspricht diese Norm der soeben geprüften Regelung des Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV, allerdings ist sie nicht mit ihr identisch; denn im Unterschied zur Verfassungsbestimmung, nach der nur die Zuführungen „und“ Ablieferungen eingestellt werden müssen, brauchen nach § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO nur die Zuführungen „oder“ die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt zu werden. Auf die Prüfung zu Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV kann daher verwiesen werden. Da den danach bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben - wie ausgeführt - Rechnung getragen worden ist, liegen erst recht die Voraussetzungen des § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO vor, für den bereits die alternative Veranschlagung nur der Zuführungen oder nur der Ablieferungen genügt.

Insoweit ist nicht ersichtlich, dass der Haushaltsplan des Sondervermögens oder die Veranschlagung im Landeshaushalt mit rechtlichen Vorgaben nicht im Einklang stünde.

C. Ergebnis

Sondervermögen sind als zulässige Ausnahmen vom Prinzip der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen (Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV). Sie haben immer einen eigenen Haushalt und sind deswegen zwangsläufig aus dem Landeshaushalt ausgegliedert.

Die Verfassung selbst enthält - von Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV abgesehen - keine materiellen Schranken für die Bildung von Sondervermögen. Zur Kompensation der durch die Ausgliederung möglicherweise bewirkten Koordinations- und Legitimationsdefizite wird von einem vereinzelt Teil des Schrifttums eine weiter gehende informatorische Rückanbindung des Sondervermögens an den Landeshaushalt verlangt.

Folgt man dem, ist für das vorliegende Sondervermögen festzustellen, dass diesem Gebot Rechnung getragen ist. Eine ausreichende informatorische Rückanbindung wird durch die Regelungen in § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG sowie in § 6 S. 2 Halbsatz 2 WSZSFG gewährleistet. Eine mitlaufende parlamentarische Kontrolle und Steuerung erscheint damit sichergestellt.

⁴⁴ § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG entspricht insoweit dem § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO.

⁴⁵ So ausdrücklich die Einleitung auf S. 10 des Einzelplans 09.

Darüber hinaus erfüllt der Haushaltsplan des Landes auch die in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV genannte Anforderung, nach der die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt werden müssen. Ablieferungen, die als Einnahmen des „Landeshaushalts“ veranschlagt werden müssten, dürften schon im Hinblick auf die gesetzliche Zweckbestimmung des Sondervermögens nicht in Betracht kommen. Für aus dem Landeshaushalt ausgegliederte Hochschulen liegen zudem evident keine Ablieferungen an den Landeshaushalt vor.

Schlussendlich wird der Haushaltsplan des Sondervermögens auch den Vorgaben des § 5 Abs. 1 Satz 1 WSZSFG gerecht. Er ist entsprechend der gesetzlichen Bestimmung „in einer Anlage zum Einzelplan“ dargestellt.

Insoweit kann zusammenfassend festgestellt werden, dass das Sondervermögen „Wissenschaft Zukunft“ nicht nur als solches, sondern auch in seiner haushaltsrechtlichen Darstellung mit verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben in Einklang stehen dürfte.

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