

Betr.: Einbeziehung des Einzelhaushalts 01 in die Haushaltssperre der Landesregierung

A. Auftrag

Die Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in ihrem Schreiben vom 26. Juni 1996 die Auffassung vertreten, daß "nach allgemeinem Verständnis der Landtag, und übrigens auch der Rechnungshof, verfassungs- und haushaltsrechtlich an Verfügungen der Landesregierung zu Haushaltssperren nicht gebunden" seien und "vor diesem Hintergrund" gebeten mitzuteilen, ob sich der Landtag ebenfalls an der Haushaltssperre beteiligen soll.

B. Stellungnahme

- I. Zum teilweisen Ausgleich der mit den Steuermindereinnahmen 1996 verbundenen Haushaltsbelastungen hat der Ministerrat am 28. Mai 1996 eine Haushaltssperre beschlossen, die vom Finanzminister am selben Tag angeordnet wurde.

In diese Haushaltssperre ist auch der Einzelplan 01 einbezogen worden. Dies ergibt sich aus dem o.g. Beschluß des Ministerrats, demzufolge "bei allen Einzelplänen eingespart werden" soll und folgt auch aus dem Schreiben des Finanzministers vom 30. Mai 1996, in dem die "Auswirkungen der Ausgaben-sperre" auf dem Einzelplan 01 dargestellt und mit insgesamt 803 000,- DM veranschlagt worden sind.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Weder dem Beschluß des Ministerrats noch der Anordnung des Finanzministers ging hinsichtlich des Einzelplans 01 eine Absprache mit dem Landtag oder mit dem Landtagspräsidenten voraus. Der Beschluß des Ministerrats und die Anordnung des Finanzministers wurden dem Landtag und der Landtagsverwaltung lediglich mitgeteilt (vgl. Unterrichtung durch die Landesregierung vom 10.6.1996, Drs. 13/54 und Schreiben des Finanzministers vom 30. Mai 1996 an die Landtagsverwaltung).

- II. Die vorgenannte Haushaltssperre beruht auf § 41 LHO. Diese Vorschrift, die sich wortgleich auch in der Bundeshaushaltsordnung und in den meisten Haushaltsordnungen der übrigen Länder findet, hat folgenden Wortlaut:

"Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, kann der Minister der Finanzen nach Benehmen mit dem zuständigen Minister es von seiner Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden."

1. Nach dem Wortlaut des § 41 LHO ist das Recht des Finanzministers eine Haushaltssperre zu verlangen, nicht auf bestimmte Einzelpläne - etwa auf die der einzelnen Ressorts - beschränkt. Eine Einschränkung besteht nur in verfahrensrechtlicher Hinsicht, nämlich insoweit, als der Finanzministers das "Benehmen mit dem zuständigen Minister" herstellen muß. Von einer Beteiligung des Landtagspräsidenten ist dagegen in § 41 LHO nicht die Rede. Daraus kann indessen nicht geschlossen werden, daß der Finanzminister oder gar der Ministerrat berechtigt wären, ohne weiteres - gleichsam automatisch - den Einzelplan 01 in eine Haushaltssperre mit einzubeziehen. Eine solche Auslegung - die offenbar dem o.g. Beschluß des Ministerrats und der Anordnung des Finanzministers zugrundeliegt - wäre mit Artikel 85 Abs. 3 LV, demzufolge der Landtagspräsident die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags verwaltet, nicht zu vereinbaren.

Zwar ist das in Artikel 85 Abs. 3 LV niedergelegte Recht nicht vor jeder Einschränkung geschützt. Beschränkungen müssen aber auch in diesem Zusammenhang verhältnismäßig sein. Eine "automatische" Einbeziehung des Einzelplans 01 in die Haushaltssperre ist aber unverhältnismäßig. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch aus § 41 LHO selbst. Wenn der Finanzminister das Benehmen mit dem zuständigen Minister herstellen muß, dann muß er vor dem Hintergrund

der verfassungsrechtlichen Autonomie des Landtags ein solches Benehmen erst recht mit dem Landtagspräsidenten herstellen.

2. Die Frage ist deshalb, ob im Wege einer *analogen* Anwendung des § 41 LHO der Einzelplan des Landtags dann in eine Haushaltssperre einbezogen werden kann, wenn der Finanzminister das Benehmen mit dem Landtagspräsidenten herstellt.

Für eine solche analoge Anwendung spricht eine Reihe von Gründen. Eine analoge Anwendung würde eine einheitliche Ausführung des § 41 LHO gewährleisten und damit dem Umstand Rechnung tragen, daß die Landeshaushaltsordnung in der Regel¹ nicht zwischen den verschiedenen Einzelplänen unterscheidet und zwar weder bei der Aufstellung noch beim Vollzug des Haushalts. Eine analoge Anwendung würde des weiteren dazu beitragen, daß der Finanzminister seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, beim Vollzug des Haushalts das verfassungsrechtliche Gebot des Haushaltsausgleichs zu wahren, auch uneingeschränkt nachkommen kann. Schließlich würde auf diese Weise dem Finanzminister das Recht eingeräumt, das dem Bundesfinanzminister auf der Grundlage des wortgleichen § 41 BHO auch gegenüber dem Bundestag zusteht. In den vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 119 BHO heißt es nämlich, daß "soweit in der BHO oder in den Vorl. VV-BHO die Bundesminister allgemein ausdrücklich erwähnt sind, ... diese Regelungen auch für andere oberste Bundesbehörden" gelten. Dies bedeutet nichts anderes, als daß der Bundesfinanzminister sich auch mit der Bundestagspräsidentin ins Benehmen setzen muß, wenn er den Haushaltsplan des Bundestags in eine Haushaltssperre mit einbeziehen will (vgl. Pieduch, Bundeshaushaltsrecht, § 119 BHO, Rdnr. 5 und § 41 Rdnr. 1).

Indessen ist trotz dieser Überlegungen eine analoge Anwendung des § 41 LHO auf den Einzelplan des Landtags nicht zulässig. Es folgt dies aus § 115 Abs. 2 LHO. Dort sind diejenigen Vorschriften der Landeshaushaltsordnung aufgezählt, bei denen "Befugnisse des zuständigen Ministers" für den Bereich der Landtagsverwaltung vom Landtagspräsidenten wahrgenommen werden. Es sind dies die §§ 57 Satz 1, 58 Abs. 1, 59 Abs. 1 und 70 Satz 1 LHO. § 41 LHO wird dagegen in diesem Zusammenhang nicht genannt. Dies bedeutet, daß im Rahmen des § 41

¹Zu den Ausnahmen vgl. §§ 28 Abs. 3, 29 Abs. 3 LHO.

LHO die den einzelnen Ministern beim Erlaß einer Haushaltssperre zustehenden Mitwirkungsbefugnisse für den Bereich des Landtags nicht auf den Landtagspräsidenten übertragen werden können. Insoweit gilt für § 41 LHO dasselbe, was auch für den § 116 Abs. 1 LHO gilt. Nach dieser Vorschrift "kann der zuständige Minister über Maßnahmen des Ministers der Finanzen die Entscheidung der Landesregierung einholen". Mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz ist es nämlich von vornherein ausgeschlossen, auch dieses Recht für den Bereich der Landtagsverwaltung auf den Landtagspräsidenten zu übertragen. Dies zeigt, daß die Regelung des § 115 Abs. 2 LHO abschließend ist und nicht im Wege einer analogen Anwendung einzelner Vorschriften beliebig erweitert werden kann.

3. Da § 41 LHO somit weder unmittelbar noch analog auf den Einzelplan 01 angewendet werden kann, scheidet auch eine "restriktive" oder "verfassungskonforme" Auslegung des § 41 LHO aus. Auf diesem Wege wird in Thüringen auf der Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme des dortigen Wissenschaftlichen Dienstes dem Finanzminister zwar das Recht zum Erlaß einer Haushaltssperre auch für den Einzelplan 01 belassen, aber an das Einvernehmen des Landtagspräsidenten gebunden. Eine solche Lösung mag zwar die unterschiedlichen Verfassungsprinzipien am besten miteinander in Einklang zu bringen. Sie findet aber weder in § 41 LHO eine Grundlage noch ist sie in Rheinland-Pfalz mit § 115 Abs. 2 LHO zu vereinbaren.
4. Die vorstehenden Überlegungen haben zur Folge, daß für den Einzelplan 01 nur der Landtagspräsident eine Haushaltssperre verhängen kann. Dieses Recht ergibt sich zwar nicht ausdrücklich aus der Landeshaushaltsordnung; es folgt aber mittelbar aus Artikel 85 Abs. 3 LV, der dem Präsidenten - wie bereits dargestellt - die Befugnis einräumt, den Haushalt des Landtags im Rahmen des Haushaltsgesetzes zu verwalten.

Aus dieser Befugnis wird auch in anderen Ländern das Recht des Präsidenten zum Erlaß von Haushaltssperren für den Einzelplan 01 abgeleitet, etwa in Berlin oder in Brandenburg. In beiden Ländern ist in den jeweiligen Haushaltsordnungen bestimmt, daß nicht dem Finanzminister, sondern dem Parlamentspräsidenten das Recht zum Erlaß von Haushaltssperren für den Einzelplan 01 zusteht (vgl. § 41 Abs. 4 der Berliner Landeshaushaltsordnung und § 41 Satz 2 der Haushaltsordnung von Brandenburg).

Mit dem Recht des Landtagspräsidenten zum Erlaß einer Haushaltssperre für den Einzelplan 01 wäre es zwar zu vereinbaren, wenn der Finanzminister dem Landtagspräsident gewisse Eckwerte vorschlägt. Eine rechtliche Bindung an solche Vorschläge bestünde aber nicht. Insoweit gilt für Haushaltssperren dasselbe, was in Rheinland-Pfalz in ständiger Praxis für Stellensparauflagen der Landesregierung gilt. Soweit sie sich auf den Einzelplan 01 beziehen, werden sie allenfalls als Anregung, nicht aber als verpflichtende Anweisung verstanden (vgl. 54. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 11.1.1982; Stellungnahme vom Landtagsdirektor Becker zum Entwurf des Haushalts 82/83, Protokoll S. 11).

5. Das aus Artikel 85 Abs. 3 LV abzuleitende Recht des Landtagspräsidenten zum Erlaß einer Haushaltssperre für den Einzelplan 01 ist auch im Innenverhältnis rechtlich nicht begrenzt. Insbesondere besteht weder kraft Verfassungsrecht noch kraft Geschäftsordnungsrecht eine rechtliche Verpflichtung, den Vorstand oder den Ältestenrat zu beteiligen. Eine entsprechende Beteiligung sollte aber - mindestens mit Blick auf den Vorstand - ein nobile officium für den Präsidenten sein.

C. Ergebnis

§ 41 LHO ermöglicht es dem Finanzminister nicht, den Einzelplan des Landtags in eine Haushaltssperre einzubeziehen. Es ist vielmehr Sache des Landtagspräsidenten selbst eine solche Haushaltssperre für den Einzelplan 01 anzuordnen. Hierfür kann der Finanzminister zwar gewisse Eckwerte vorschlagen; an einen entsprechenden Vorschlag wäre der Landtagspräsident aber rechtlich nicht gebunden.

Wissenschaftlicher Dienst