

Zulässigkeit und rechtliche Vorgaben für die Tätigkeit eines „Quasi-Landesbetriebes“ Landesforsten

A. Auftrag

Mit Schreiben vom 12. März 2002 beauftragte die CDU Landtagsfraktion den Wissenschaftlichen Dienst mit der Erstellung eines Gutachtens, welches folgende Fragen klären soll:

1. Welche (haushalts)rechtlichen Voraussetzungen sind notwendig für die Einrichtung eines Quasi-Landesbetriebes und eines Landesbetriebes. Welche Gemeinsamkeiten, welche Unterschiede gibt es hier?
2. Welche rechtlichen Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es hinsichtlich der Tätigkeit zwischen Quasi-Landesbetrieb und Landesbetrieb?
3. Welche Auswirkungen hat ein Landesbetrieb im Unterschied zum Quasi-Landesbetrieb hinsichtlich der Wahrnehmung der hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben sowie der Möglichkeiten des Quasi-Landesbetriebes bzw. Landesbetriebes, sich zur Erledigung der nicht hoheitlichen Aufgaben auch privatrechtlicher Einrichtungen zu bedienen?
4. Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten gibt es hinsichtlich beider Betriebsarten mit Blick auf die Erstellung einer Eröffnungsbilanz mitsamt der Folgebilanz, der Voraussetzungen und Durchführung des Rechnungswesens sowie der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme am Markt- bzw. Wettbewerbsgeschehen sowie hinsichtlich der Organisation einer eigenständigen Geschäftsführung beider Betriebsarten?

B. Stellungnahme

I. Organisatorische Grundlagen des „Quasi-Landesbetriebs“

Im Landeshaushaltsgesetz 2002/2003 wird in § 13 das für den Bereich Forsten zuständige Ministerium ermächtigt, die Landesforstverwaltung „nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen mit eigener Betriebsbuchführung zu führen. Damit wird die Landesforstverwaltung entsprechend einem Landesbetrieb geführt. Einnahmen sind wie bei einem Landesbetrieb zu veranschlagen (§ 26 Absatz 1 LHO).“

Dem Kapitel 14 10 - Landesforsten Rheinland-Pfalz - des Haushaltsplans 2002/2003 ist folgende Erläuterung vorangestellt:

„Die Landesforstverwaltung, bisher eine hoheitliche produktorientierte Verwaltung, soll sich zu einer kundenorientierten staatlichen Verwaltung für Sachgüter und Dienstleistung weiter entwickeln. Um mehr Flexibilität im Verwaltungsablauf und mehr Transparenz im Rechnungswesen zu erreichen, werden die mittlere und untere Verwaltungsebene, dies sind die Zentralstellen der Forstverwaltung und die Forstämter, entsprechend einem Landesbetrieb nach § 26 LHO in dem Kapitel 14 10 zusammen gefasst und entsprechend einem Landesbetrieb geführt.“

In diesen Erläuterungen zu Kapitel 14 10 finden sich weitere Hinweise zur Organisation der Landesforsten und zu ihren Aufgaben; insbesondere findet sich dort auch ein Leistungsauftrag an den Landesbetrieb Landesforsten. Im Haushaltsplan sind neben dem Stellenplan auch die Wirtschaftspläne des „Quasi-Landesbetriebs“ Landesforsten Rheinland-Pfalz für die Jahre 2002 und 2003 angefügt. Gemäß dieser Wirtschaftspläne soll die Planung und Abrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in Verbindung mit einer Kosten- und Leistungsrechnung erfolgen.

Mit Rundschreiben des Ministeriums für Umwelt und Forsten und des Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Februar 2002 trafen die Ministerin für Umwelt und Forsten und der Minister des Innern und für Sport die Organisationsverfügung für die Landesforsten Rheinland-Pfalz. Diese setzt das im Ministerrat am 30. Oktober 2001 beschlossene Konzept „Landesforsten Rheinland-Pfalz“ um und verfügt, dass ab dem 1. Januar 2002 dieses Konzept im Rahmen eines Pilotprojekts auch der Erprobung zusätzlicher betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente dienen soll (Präambel der Organisationsverfügung).

In der Organisationsverfügung ist unter anderem festgelegt, dass die Zentralstelle der Forstverwaltung bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (ZdF) und die Forstämter nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit eigener Betriebsbuchführung entsprechend einem Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt werden sollen (Ziffer 3 der Organisationsverfügung). Gemäß Ziffer 4 der Organisationsverfügung obliegt die Leitung (oberste Dienst- und Fachaufsicht) der Landesforsten dem für die Forsten zuständigen Ministerium.

Zur finanziellen Ausstattung des Landesbetriebes bestimmt Ziffer 6:

„Die Landesforsten Rheinland-Pfalz verwalten und bewirtschaften alle Waldflächen des Landes Rheinland-Pfalz und alle Forst- und Dienstgebäude in Einödlage. Daneben wird den Landesforsten die Ausgleichs- und Investitionsrücklage übertragen. Beide Rücklagen werden zu einer Forstrücklage zusammengefasst. Die Rücklage darf zum Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen verwendet werden.“

Zur Finanzstruktur dieses „Quasi-Landesbetriebes“ erklärte die Staatsministerin für Umwelt und Forsten in der 5. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 8. Januar 2002, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Forstverwaltung in einem neuen Kapitel 14 10 zusammen gefasst würden.¹ Diese Einnahmen und Ausgaben würden in einem neuen Kapitel saldiert und als Zuführungsbeträge entsprechend den Leistungsbereichen der Landesforsten zusammengeführt.² Die Detaildarstellung erfolge in einem Wirtschaftsplan, der dem Haushaltsplan – wie auch der Stellenplan - beigefügt sei. Ersichtlich würden dabei die Aufwendung, Erlösung und Zuführung für die einzelnen Leistungsbereiche, Mischfinanzierungen würden künftig vermieden. Für die notwendige Kostentransparenz Sorge eine Kosten- und Leistungsrechnung, eine Änderung gesetzlicher Vorgaben sei nicht erforderlich.³ Innerhalb des neuen Quasi-Forstbetriebes könnten die Zentralstelle der Forstverwaltung und die Forstämter die notwendige Flexibilität für ein effizientes, operatives Betriebsmanagement entwickeln, ohne diese aus der Behördenstruktur oder den Hoheitsfunktionen zu entlassen.⁴

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage 447 des Abgeordneten Licht (CDU) führt das Ministerium für Umwelt und Forsten weiter aus, dass die Pilotphase 2002/2003 unter anderem dazu dienen solle, die Frage zu klären, ob und wann eine Eröffnungsbilanz (nebst Folgebilanzen) mit Bewertung des Vermögens des Landesbetriebes erstellt werde. Ferner führt es zu Fragen 4 und 5 aus, dass das Ministerium für Umwelt und Forsten nach wie vor die Landesforsten leite und ei-

¹ Protokoll der 5. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 8. Januar 2002, Seite 9.

² Vgl. Antwort zu Frage 4 der Kleinen Anfrage 264 des Abgeordneten Dieter Schmitt, Drucksache 14/459.

³ Protokoll der 5. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 8. Januar 2002, Seite 11.

⁴ Protokoll der 5. Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Forsten am 8. Januar 2002, Seite 11.

ne eigenständige Geschäftsführung des Landesbetriebes nicht vorgesehen sei. Auch sei eine Änderung der bisherigen Aufgabenverteilung nicht vorgesehen.⁵

II. Rechtliche Einordnung des „Quasi-Landesbetriebs Forsten“

Will man sich der haushaltsrechtlichen Einordnung des „Quasi-Landesbetriebs“ Forsten annähern, so empfiehlt sich zunächst ein Blick auf bekannte Institutionen des Haushaltsrecht, nämlich den sog. Landesbetrieb:

1. Artikel 116 der Landesverfassung bestimmt in Absatz 1, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Als Ausnahmetatbestand sieht Artikel 116 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 vor, dass bei Landesbetrieben nur die Zuführungen und die Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. Hierzu bestimmt die Landeshaushaltsordnung in § 26 Absatz 1:

„Landesbetriebe haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Der Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen oder in die Erläuterung aufzunehmen. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder Ablieferungen zu veranschlagen. Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Für andere Stellen als Planstellen gilt Satz 4 sinngemäß. Der Wirtschaftsplan kann mit verbindlichen Leistungsaufträgen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben verbunden werden. § 7 b gilt entsprechen.“

Die Landeshaushaltsordnung sieht darüber hinaus weitere Sonderregelungen für Landesbetriebe vor, insbesondere was die Buchführung (§ 74 LHO) und was die Rechnungslegung (§ 87 LHO) anbetrifft.

Eine gesetzliche Definition des Begriffs Landesbetrieb findet sich allerdings weder in der Verfassung, noch in § 18 HGrG oder in § 26 LHO. Allerdings bestimmt die Verwaltungsvorschrift zu § 26 BHO, dass Bundesbetriebe „rechtlich unselbstständige abgesonderte Teile der Verwaltung sind, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.“⁶ Für eine erwerbswirtschaftliche Betätigung des Landesbetriebs ist in allgemeiner wirtschaftsverfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht kenn-

⁵ Vgl. Antwort zu Frage 5 der Kleinen Anfrage 447 des Abgeordneten Alexander Licht, Drucksache 14/762.

⁶ VV-BHO zu § 26, abgedruckt in von Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Stand September 2001, § 26 BHO.

zeichnend, dass eine Institution Waren oder Dienstleistungen neben oder an Stelle von privaten Unternehmen entgeltlich am Markt anbietet.⁷

Diese Begriffsbestimmung wird auch von der haushaltsrechtlichen Literatur weitgehend geteilt: Landesbetriebe stellen danach rechtlich unselbstständige, aus personellen und sachlichen Mitteln gebildete Funktionseinheiten dar, die entgeltlich Waren oder Dienstleistungen anbieten und deren wirtschaftliche Tätigkeit auf einen über die bloße Vermögensverwaltung hinausgehenden Geschäftsbetrieb gerichtet ist.⁸

2. Die Regelung in Artikel 116 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 der Landesverfassung stellt sich als Ausnahmeregelung von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans dar.⁹ Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Rechtsgrundsätze folgt daraus, dass eine umfassende Finanzkontrolle durch Parlament, Rechnungshof und Öffentlichkeit ohne den lückenlosen Nachweis aller Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan nicht gewährleistet ist.¹⁰ Der Grundsatz der Haushaltseinheit richtet sich dabei vor allem gegen die Führung von Nebenhaushalten und gegen eine forcierte Verlagerung öffentlicher Aufgaben und Mittel auf juristische Personen oder Sondervermögen („Flucht aus dem Etat“), die nur dann zugelassen werden sollte, wenn überwiegende wirtschaftliche oder verwaltungsorganisatorische Gründe für eine Verselbstständigung sprechen.¹¹ Bei Landesbetrieben, die nicht im Haushalt etatisiert sind, handelt es sich demnach um Nebenhaushalte, also um das Einheitsprinzip durchbrechende, jedoch verfassungsrechtlich ausdrücklich zugelassene Teilhaushalte.¹²

Grundsätzlich bleiben solche parafiskalischen Nebenhaushalte unerwünscht; als „Flucht aus dem Etat“ beschränken sie das Budgetrecht des Parlaments und beeinträchtigen die Transparenz und die Öffentlichkeit des Haushaltsverfahrens.¹³ Nebenhaushalte sind danach allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn sie begrenzte und von der allgemeinen Verwaltung gesonderte Sachbereiche zum Gegenstand haben und wesentlich dazu beitragen, dass aufgabenwirksamer gehandelt und gewirtschaftet werden kann.¹⁴

Ausnahmevorschriften wie die des Artikel 116 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Landesverfassung sind grundsätzlich eng zu interpretieren, verfassungsrechtlich verankerte Sondertatbestände sind nicht beliebig ausweitbar. Dem widerspricht es,

⁷ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Seite 143 mit weiteren Nachweisen.

⁸ Vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, Seite 137 ff. m.w.N.

⁹ Von Köckritz, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, § 26 BHO, Randziffer 2.

¹⁰ Vgl. Paul Kirchhof, NVwZ 1983, 505 ff, 509.

¹¹ Fischer-Menshausen in: von Münch-Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Auflage 1996, Artikel 110, Rz. 9.

¹² Kisker, Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 89, Randnummer 67.

¹³ Ferdinand Kirchhoff, VVDStRL 55 (1993), 1 ff. (102).

¹⁴ Fischer-Menshausen in: von Münch-Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 110, Randziffer 10.

wenn neben der verfassungsgesetzlich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit „Landesbetrieb“ eine weitere Ausnahme für „Quasi“-Landesbetriebe vorgesehen wird. Eine solche Einrichtung ist nicht nur rechtlich nicht vorgesehen, die Entwicklung einer unklaren Rechtsterminologie widerspricht auch den Prinzipien der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit¹⁵ und stellt sich hinsichtlich des aus dem Rechtsstaatsprinzip¹⁶ gem. Art. 20 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 GG abgeleiteten Gebotes der Rechtsklarheit¹⁷ als problematisch dar.

3. Dies gilt um so mehr, als Kriterien dafür, in welcher Hinsicht der „Quasi“-Landesbetrieb anderen rechtlichen Maßgaben unterliegen soll als ein „herkömmlicher“ Landesbetrieb gemäß Art. 116 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV weder dem Landeshaushaltsgesetz, noch dem Haushaltsplan zu entnehmen sind: Wenn es in § 13 LHG heißt, die Landesforstverwaltung werde „entsprechend einem Landesbetrieb geführt“ und Einnahmen seien „wie bei einem Landesbetrieb“ zu veranschlagen¹⁸, so drängt sich die Frage auf, unter welchem Blickwinkel der Betrieb Landesforsten denn anders zu beurteilen und zu behandeln wäre als ein „eigentlicher“ Landesbetrieb.

Diese Frage bleibt jedoch auch nach Untersuchung der einschlägigen Äußerungen der Landesregierung ohne eine klare Antwort: In der Begründung zum Entwurf des Landeshaushaltsgesetzes¹⁹ wird zwar ausgeführt, es handele sich beim Quasi-Landesbetrieb um ein „Pilotprojekt“ mit Modellfunktion. Hieraus lassen sich jedoch allenfalls Schlüsse hinsichtlich der zeitlichen Dimension und der planerischen Verfestigung dieses Organisationsvorhabens ziehen, nicht aber Anhaltspunkte für die Organisationsform gewinnen. Gleiches gilt für die negatorische Aussage, der Modellversuch Quasi-Landesbetrieb ziele nicht auf die Privatisierung der Landesforstverwaltung.²⁰

Wenn die Ministerin auch gegenüber dem Ausschuss für Umwelt und Forsten erläutert, diese „Formulierung solle insbesondere verdeutlichen, dass die Umorganisation der Forstverwaltung nicht als Einstieg in eine Privatisierung zu begreifen ist“²¹, dann sind offensichtlich nicht rechtlich durchschlagende, sondern lediglich politische Motivationen für die Begriffsbildung benannt. Durch die besondere Bezeichnung wird offenbar (auch?) das Ziel verfolgt, der Befürchtung des Forstper-

¹⁵ Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 17 ff, 26.

¹⁶ Grundlegend dazu Herzog in: Maunz, Dürig, Herzog, Scholz, GG, Stand 2001, Art 20 Abschnitt VII, Rz. 63.

¹⁷ Sachs in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 20 Rz. 74 ff., 122, 123.

¹⁸ Unter ausdrücklichem Verweis auf § 26 Absatz 1 LHO.

¹⁹ Drucksache 14/505, S. 23.

²⁰ Drucksache 14/505, S. 23.

²¹ Vorlage 14/832, S. 3.

sonals zu begegnen, die Forstverwaltung würde insgesamt im Sinne einer Privatisierung umorganisiert.

Denkbar für die Kreation einer neuen Organisationsform sind aber auch andere Motive: Möglicher Weise ist die Bezeichnung dem Umstand geschuldet, dass die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Landesforsten nicht im Vordergrund stehen soll. Ausdrücklich bestimmt nämlich das novellierte Landeswaldgesetz in § 1 Absatz 1, dass dem Wald neben seiner Nutzwirkung auch Schutz- und Erholungswirkung nach Maßgabe der Prinzipien der Nachhaltigkeit und Umweltvorsorge (§ 6 LWaldG) zukommt. Auch dieses Motiv für die Wahl einer Sonderbezeichnung vermag jedoch nicht zu überzeugen: Nach der Definition der VV zu § 26 LHO ist die Tätigkeit von Landesbetrieben „erwerbswirtschaftlich“ ausgerichtet.²² Damit muss nicht unbedingt eine Gewinnerzielungsabsicht verbunden sein – eine Reihe von Bundesbetrieben haben beispielsweise in der Vergangenheit entweder nur kostendeckend gearbeitet oder Verluste erwirtschaftet.²³ Von Verfassungs wegen dürfte vielmehr ausschlaggebend sein, dass ein solcher Betrieb Waren und Dienstleistungen – mehr oder weniger zu Wettbewerbsbedingungen – gegen Entgelt anbietet²⁴, dies steht jedoch beim Kernbereich des Landesbetriebs, der Bewirtschaftung des Staatswaldes, ausser Frage.

Auch der Umstand, dass der Betrieb Landesforsten keine eigene Geschäftsführung aufweist, sondern wie bisher vom Ministerium aus geleitet wird,²⁵ rechtfertigt keine Umbenennung. Wie bereits ausgeführt sind die inhaltlichen Vorgaben an die Struktur eines Landesbetriebes nur gering ausgeprägt. Ein Grundsatz, dass Landesbetriebe über eine betriebsinterne Geschäftsführung verfügen müssten, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen.

Eine rechtlich tragende Rechtfertigung für die begriffliche Abweichung von der in der Landesverfassung vorgegebenen Bezeichnung ‚Landesbetrieb‘ ist daher nicht ersichtlich.

4. Als Ergebnis könnte es nun naheliegen, die vom Umweltministerium initiierte Umorganisation als verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen: Durch einfaches (Haushalts-)Gesetz soll eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene – jedenfalls in ihrer Ausgestaltung höchst unklare - Organisationsform bestimmt werden, die wesentliche Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments schon dadurch hat, dass die kameralistische Verbuchung in einem Teilbereich nicht erfolgt.

²² Vgl. auch Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG Rn. 44.

²³ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 144 f.

²⁴ Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 10.

²⁵ Vgl. Ziff. 4 des Organisationserlasses Landesforsten

Überzeugender ist aber wohl die Sichtweise, dass weniger die Organisationsmaßnahme des Ministeriums für Umwelt und Forsten als solche, sondern vielmehr die gewählte sprachliche Form bedenklich ist: Würde der Betrieb Landesforsten als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt, so stünden dem zunächst keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.²⁶ Die unklare und rechtlich nicht einzuordnende Bezeichnung des Betriebes als „Quasi-Landesbetrieb“ ist es, die unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit Probleme bereitet.

Diese Probleme kann die Landesregierung jedoch dadurch ausräumen, dass sie zukünftig eine rechtliche Einordnung des Betriebes als Landesbetrieb im Sinne von § 26 LHO vornimmt.

Bezogen auf die Fragestellungen des Auftraggebers bedeutet dies: Rechtlich relevante Unterschiede zwischen einem Landesbetrieb nach § 26 LHO und dem von der Landesregierung als „Quasi-Landesbetrieb“ bezeichneten Betrieb Landesforsten bestehen nicht. Die Fortführung dieses unklaren Begriffes ist unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit, dem gerade im Bereich des parlamentarischen Budgetrechts besondere Bedeutung zukommt (Grundsatz der Haushaltsklarheit und –wahrheit), problematisch.

5. Damit ist das Anliegen des Auftraggebers dieses Gutachtens, eine Klärung der haushaltsrechtlichen Bedeutung der Einführung dieses Landesbetriebs vorzunehmen, aber noch nicht erfüllt. Unterwirft man nämlich den Betrieb Landesforsten als Landesbetrieb dem Regime des § 26 LHO, so ergeben sich hieraus eine Reihe von weiteren Fragestellungen. Diese können von hier aus zwar aufgeworfen, verantwortlich und abschließend jedoch nur von der Landesregierung selbst beantwortet werden:

a) Die in Artikel 116 Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 2 Landesverfassung vorgesehene Regelung stellt sich als Ausnahmeregelung von den Grundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans dar.²⁷ Eine solche Ausnahme bedarf der Rechtfertigung,²⁸ über deren Gewicht in Rechtsprechung und Literatur Uneinigkeit besteht, da dem Verfassungstext selbst keine besonderen Voraussetzungen für die Errichtung von Landesbetrieben zu entnehmen sind.²⁹ Während manche diesen Rechtfertigungsvorbehalt als bloßen Vorbehalt des formellen Gesetzes verstehen und damit jede durch (Landeshaushalts-³⁰) Gesetz gestattete Ausgliederung

²⁶ Vgl. aber unter 5.

²⁷ Von Köckritz, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, § 26 BHO, Randziffer 2.

²⁸ Statt aller Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 547 f.

²⁹ Vgl. Hillgruber in: Christian Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2001, Artikel 110 Absatz 1, Rz. 77.

³⁰ Vgl. §13 LHG 2002/2003

rung von Verwaltungsbereichen aus dem Haushaltsregime genügen lassen,³¹ verlangen andere – vor dem Hintergrund der Beschränkung des Budgetrechts des Parlaments durch die Schaffung von Nebenhaushalten – eine materiell verfassungsrechtliche Rechtfertigung von eigenem Gewicht.³²

Auch wenn schon wegen der zunehmenden tatsächlichen Bedeutung von Nebenhaushalten³³ vieles für die zuletzt genannte Auffassung spricht, so wird man bei der Frage der Rechtfertigung von haushaltsmäßigen Ausgliederungen der Exekutive einen gewissen Beurteilungsspielraum³⁴ zugestehen müssen, da nur sie den vollständigen Einblick in ihre Organisationsstrukturen hat und Kosten wie auch Nutzen von Umorganisationen verlässlich prognostizieren kann:

„Die Entscheidung, ob mit Rücksicht auf die Art des Bundesbetriebs ein Wirtschaften nach Einnahme- und Ausgabegrundsätzen des Haushaltsplans unzweckmäßig und in Folge dessen ein (besonderer) Wirtschaftsplan notwendig ist, obliegt dem Bundesministerium, in dessen Geschäftsbereich der Bundesbetrieb eingerichtet ist. Durchweg wird man davon ausgehen können, dass ein Wirtschaftsplan zweckmäßig ist, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der im freien Wettbewerb die Herstellung oder den Vertrieb von Waren zum Gegenstand hat.“³⁵

Es sprechen also gute Gründe dafür, dass auch Ausnahmen vom Einheitsprinzip des Artikel 116 Absatz 1 Satz 1 LV zwar der Rechtfertigung durch hinreichende Gründe bedürfen, deren Vorliegen jedoch (vorbehaltlich einer äußersten Missbrauchsschranke) die zuständigen politischen Entscheidungsträger selbstständig zu beurteilen und zu gewichten haben.³⁶

Daher besteht die materielle Schranke für das „Ob“ einer Haushaltsaufgliederung im wesentlichen in einem Missbrauchsverbot. Dieses zielt nicht gegen eine subjektive Motivationslage des Entscheidungsträgers, sondern objektiv gegen eine Haushalts- und Organisationsgestaltung, welche die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundregeln grundlos leerlaufen lässt. Es geht insoweit nur um die Abwehr des grob und evident Unangemessenen: Die Verselbstständigung gegenüber dem Haushalt darf nicht Selbstzweck, ihr Ziel nicht lediglich die Umgehung der allgemeinen Haushaltsvorschriften sein - insbesondere der Verpflichtung zur Mittel-

³¹ So etwa Hillgruber in: Christian Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Artikel 110 Absatz 1, Rz. 40, 43 und 77.

³² Fischer-Menshausen in: von Münch-Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Auflage 1996, Artikel 110, Rz. 9 f., 10. Vgl. aber auch Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 572 ff. m.w.N., der der Verfassung nur eine geringe Aussagekraft für die Beschränkung der Nebenhaushaltswirtschaft zuschreibt.

³³ Dazu ausführlich Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, 398 ff.

³⁴ Die Unbestimmtheit des materiellen Begrenzungsmaßstabes für die Ausgliederung von Nebenhaushalten spricht für einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum der zuständigen Organe, vgl. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Seite 173.

³⁵ Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Auflage Oktober 2000, § 26 BHO, Rz. 2.

³⁶ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Seite 170.

veranschlagung, der Unterwerfung unter die Finanzkontrolle und der Begrenzung der Kreditaufnahme.³⁷ Zumindest soll diese Missbrauchsschranke dann eingreifen, „wenn die Ausgliederung geradezu darauf abzielt, bestimmte Einnahmen und Ausgaben den Regeln über die Feststellung des Haushaltsplans zu entziehen.“³⁸

Vorliegend erscheint das mit der Umorganisation verfolgte Ziel, den Landesforsten durch eine verstärkt erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Handlungsform Vorteile bei der Holzvermarktung zu verschaffen, durchaus plausibel. Wie dieses sich jedoch mit dem seitens des Ministeriums erklärten Ziel vereinbaren lässt, diese Strukturreform „unter Beibehaltung der Verwaltungs- und Aufgabenstruktur“³⁹ (und wohl auch der Personalstruktur) durchzuführen, bleibt fraglich. Sollten sich die Ergebnisse dieser Umstrukturierung im wesentlichen auf die haushaltsrechtliche Ausgliederung beschränken, dann wäre die Frage eines Formenmissbrauchs erneut zu prüfen.

b) Grundsätzlich fallen nur diejenigen Landesbetriebe unter die Ausnahmevorschrift des § 26 LHO, bei denen ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist. Das Haushaltsrecht geht also davon aus, dass prinzipiell auch Landesbetriebe mit allen Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Landeshaushalt veranschlagt werden müssen,⁴⁰ ihre organisatorische und haushaltsmäßige Sonderstellung bedeutet keine generelle Entbindung von der Beachtung der allgemein geltenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnung.⁴¹ Eine haushaltsrechtliche Sonderstellung genießen Landesbetriebe nämlich nicht wegen ihrer organisatorischen, sondern ausschließlich auf Grund ihrer funktionellen Besonderheiten: Sie rechtfertigt sich allein aus ihrer besonderen Aufgabe - wenn und soweit diese gegenüber den Bindungen kameralistischer Voranschläge besondere Flexibilität erfordert und wenn und soweit die Rechnungslegung vor allem der Ausweis eines wirtschaftlichen Erfolges ist.⁴² Landesbetriebe können danach in zwei haushaltsrechtlichen Varianten auftreten: Sie werden entweder mit allen Einnahmen und Ausgaben vollständig im Landeshaushalt veranschlagt (integrierter Landesbetrieb); oder sie werden - unter den Voraussetzungen und Bindungen der Rechtsfolgen des § 26 Absatz 1 LHO -

³⁷ Puhl, a.a.O., Seite 174.

³⁸ Kisker, Staatshaushalt, in: Handbuch des Staatsrechts IV, § 89 Randnummer 65.

³⁹ Antwort zu Frage 3 der Kleinen Anfrage 447 des Abgeordneten Alexander Licht, Drucksache 14/762.

⁴⁰ Von Köckritz, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, § 26 BHO, Randziffer 3.2.

⁴¹ Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, Seite 140: „Bundesbetriebe werden also keineswegs zwangsläufig als Nebenhaushalte geführt; eine Absonderung gegenüber dem Bundeshaushalt gehört nicht zu ihren Begriffsmerkmalen.“

⁴² Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, Seite 140.

aus der Veranschlagung des Staatsbudgets entlassen (ausgegliederte Landesbetriebe).⁴³

Abweichungen vom allgemeinen Haushaltsrecht sind bei Landesbetrieben nur zugelassen, soweit die Art des kaufmännisch geführten Betriebes dies erfordert (vgl. § 26, § 74, § 87 LHO)^{44,45} Ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans wird in der Regel dann nicht zweckmäßig sein, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der sich den Erfordernissen des freien Wettbewerbs anpassen hat.⁴⁶

Diese Grundsätze sind nicht nur bei der Errichtung von Landesbetrieben zu berücksichtigen, sie beanspruchen auch Geltung bei der Frage des Zuschnitts des Betriebes. Vorliegend umfasst der Landesbetrieb fünf Sparten (Bewirtschaftung des Staatswaldes, Umweltvorsorge, Erholung und Umweltbildung, Leistungen für Dritte und Behördliche Aufgaben), von denen wohl nur die erstere nennenswerte Erlöse erzielen und damit erwerbswirtschaftlich handeln kann. Ob die anderen Tätigkeiten des Landesbetriebs als Dienstleistungen angesehen werden können, die zumindest teilweise auch von Privaten erbracht werden könnten und ob es zumindest theoretisch in diesen Bereichen einen Wettbewerb geben könnte, bleibt offen. Warum also die vier übrigen Sparten in den Landesbetrieb integriert wurden, bedarf der Erläuterung.⁴⁷

c) Ob auch weiterhin davon auszugehen ist, dass für einen Landesbetrieb kamerale Haushalten „in der Regel“ unzweckmäßig ist,⁴⁸ könnte aus zwei Gründen fraglich sein.

Erstens verändert sich der Charakter der Landesbetriebe, wenn immer mehr der früher ‚klassischen‘ Staatstätigkeit ökonomisiert, d.h. nach betriebs- oder „erwerbswirtschaftlichen“ Grundsätzen geführt und zu diesem Zweck haushaltsrechtlich verselbständigt wird. Ob die Vision eines kleinen kameralen „Kern“haushaltes des Landes, umgeben von einer zunehmenden Zahl von budgetflüchtigen Landesbetrieben, unter der gegenwärtigen Verfassung und dem Haushaltsgrundsatzgesetz zulässig wäre (und wo ggf. die Grenze der Verfassungs- bzw. Bun-

⁴³ Vgl. Puhl, a.a.O., Seite 140.

⁴⁴ Dommach in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Januar 2002, § 26 S. 3.

⁴⁵ Vgl. auch Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, C/26/10, Rz. 5: Landesbetriebe sind daher nicht im Sinne einer Freistellung von haushaltsrechtlichen Bindungen privilegiert, vielmehr gilt dies nur dann, wenn „ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig ist“.

⁴⁶ VV-BHO zu § 26, abgedruckt in von Köckritz, Ermisch, Dittrich, Lamm, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, Stand September 2001, § 26 BHO.

⁴⁷ Warum umgekehrt die Leitungsebene des Landesbetriebs nicht in diesen integriert wurde (vgl. Ziff. 4 des Organisationserlasses Landesforsten), erschließt sich ebenfalls nicht unmittelbar.

⁴⁸ So Dommach in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 26 BHO Anm. 1.

desrechtswidrigkeit läge), kann im Rahmen dieser Prüfung allerdings nicht abschließend untersucht werden. Der kamerale Haushalt darf jedenfalls nach der gegenwärtigen Rechts- und Verfassungslage nicht durch ein kaufmännisches Rechnungswesen ersetzt werden,⁴⁹ auch nicht über den Ausweg der Überführung von immer mehr Verwaltungen in Landesbetriebe.

Zweitens hat die Reform des Haushaltsrechts einen anderen Weg eröffnet, kaufmännische Gesichtspunkte in die Verwaltungshaushalte einzuführen, nämlich durch die Ergänzung der kameralen durch eine Kosten- und Leistungsrechnung (§ 7 Absatz 3 LHO) und durch eine Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches (§ 71 a LHO). Dieser Weg lässt sowohl die Haushaltsgrundsätze als auch die parlamentarischen Rechte unberührt und sollte deshalb vorrangig gewählt werden.

d) Verzichtet das Parlament auf einen Teil seiner mit dem Budgetrecht verbundenen Steuerungsmöglichkeiten und gibt der Exekutive Raum für stärker marktorientierte Handlungsformen, so muss es für eine hinreichende Kompensation Sorge tragen.⁵⁰ Der bloße Rückzug des Haushaltsgesetzgebers von seinen konstitutionellen Aufgaben wäre in jedem Falle verfassungswidrig. Als Kompensationsmöglichkeit steht dem Parlament insbesondere die verstärkte Heranziehung der Exekutive zur Erstattung von Berichten⁵¹, bei erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten insbesondere zur Vorlage von Erfolgs- und Finanzplanung, Bilanzen, Jahresabschlüssen und Lageberichten (vgl. etwa § 87 LHO) als Möglichkeit offen. Daher ist es verfassungsrechtlich bedenklich, wenn das Parlament einerseits Spielräume für budgetferne wirtschaftliche Betätigung einräumt, andererseits aber keine ausreichenden Informationen über die wirtschaftliche Situation, insbesondere den ökonomischen Erfolg des Landesbetriebs erhält.

Insoweit ist es problematisch, dass das Sachvermögen des Landesbetriebs bisher wirtschaftlich nicht bewertet wurde und auch keine Eröffnungsbilanz der Landesforsten vorliegt. Ohne solche Grunddaten ist eine Kontrolle und Bewertung des Erfolges der Umorganisation nicht möglich, für belastbare Aussagen über Effizienz und Rentabilität des Betriebes fehlen notwendige Grundlagen. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis des Ministeriums für Umwelt und Forsten, die Pilotphase 2002 und 2003 solle gerade auch zur Klärung der Frage dienen, ob und wann eine solche Eröffnungsbilanz (nebst Folgebilanzen) mit Bewertung des Vermögens er-

⁴⁹ So zu Recht Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 116 Rn. 2.

⁵⁰ Dazu ausführlich Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 889 ff.

⁵¹ So hat der Landtag im Haushaltsplan zum Landesbetrieb Forsten einen Leistungsauftrag formuliert. Der zieht auch nach § 7 b in Verbindung mit § 20 a und § 26 Absatz 1 letzter Satz LHO Berichtspflichten der Landesregierung nach sich. Als weitere Beispiele sind der Subventions- oder der Beteiligungsbericht zu nennen.

stellt wird,⁵² wenig hilfreich. Richtig dürfte vielmehr die umgekehrte Aussage sein, dass eine Fortführung des Landesbetriebs ohne hinreichende Bilanzierung und Vermögensbewertung unter haushaltsrechtlichem Blickwinkel nicht in Betracht kommen kann, wenn das Parlament seiner fortbestehenden Steuerungs- und Kontrollfunktion gerecht werden soll. Dass auch im Bereich Forsten eine betriebswirtschaftliche Bilanzierung möglich ist, belegt die langjährige Praxis im Bereich der privaten Waldbesitzer.

e) An die Stelle einer an der erwerbswirtschaftlichen Struktur des Landesbetriebes ausgerichteten Rechnungslegung kann auch nicht alleine die gemäß § 26 Absatz 1 Satz 3 LHO vorgesehene Veranschlagung der Zuführungen und Ablieferungen aus bzw. an den Landeshaushalt treten. Hierdurch erhält das Parlament lediglich eine relative rechnerische Größe, die über die Jahre hinweg Veränderungen unterworfen ist, aus denen sich allenfalls mittelbare Schlüsse über den wirtschaftlichen Erfolg des Landesbetriebes ziehen lassen. Keine Klarheit besteht jedoch darüber, ob die absolute Höhe der von der Landesregierung veranschlagten Zuführungen angemessen ist. In diesem Zusammenhang wäre ferner die Funktion der Rücklage (27,2 Mio. EURO), die gemäß Organisationserlass⁵³ den Landesforsten unter Ausdehnung⁵⁴ ihrer Zweckbestimmung auf den „Ausgleich wirtschaftlicher Schwankungen“⁵⁵ übertragen wurde, zu klären. Sollte der starke Einschnitt bei den Zuführungen an den Landesbetrieb vom Jahr 2002 (85,8 Mio. EURO) zum Jahre 2003 (77,5 Mio. EURO), der nur zum Teil durch erwartete höhere Erlöse aus dem Holzverkauf kompensiert werden wird, mittelfristig zu einer Auflösung der Rücklage führen, so könnte dies einen Blickwinkel auf die Errichtung des Landesbetriebes eröffnen, der bislang in der parlamentarischen Debatte keinen besonderen Niederschlag gefunden hat.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵² Antwort zu Frage 3 der Kleinen Anfrage 447 des Abgeordneten Alexander Licht, Drucksache 14/762.

⁵³ Vorlage 14/944

⁵⁴ Bislang galt hier eine Entnahmegrenze von 10 Mio. DM.

⁵⁵ Ziff. 6.1 des Organisationserlasses für die Landesforsten