



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1615

Der Präsident des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 12

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8931

Datum
15. August 2013

**Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens Landesstraßen
und Änderung des Haushaltsgesetzes 2013 (Drs. 18/883)
Finanzausschusssitzung vom 08.08.2013**

hier:

- Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes (WD) vom 05.08.2013, Umdruck 18/1531,
- Stellungnahme von Finanzministerin Heinold in der Finanzausschusssitzung vom 08.08.2013,
- Tischvorlage des WD für eine Änderung von § 5 des Gesetzentwurfs

Sehr geehrter Herr Rother,

gern kommen wir der Bitte des Finanzausschusses nach, zum Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes und zu der in der o.a. Sitzung vertretenen Auffassung der Finanzministerin Stellung zu nehmen. Wir sehen es dabei nicht als unsere Aufgabe, zu den bislang vorliegenden juristischen Auffassungen eine Schiedsrichterrolle einzunehmen.

Unsere Stellungnahme schließt auch eine Bewertung der Tischvorlage des Wissenschaftlichen Dienstes für § 5 des Gesetzentwurfs ein. Dabei berücksichtigen wir, dass nunmehr eine Zuführung von 26 Mio. € an das Sondervermögen geplant ist (Medien-Information des Finanzministeriums vom 13.08.2013).

Änderungen des Haushaltsplans auf Initiative des Parlaments?

Der Landesrechnungshof hat sich bereits in seinen Bemerkungen 2010 (Tz. 6.2) und 2011 (Tz. 7.4.4) mit durch den Landtag initiierten Änderungen der Haushaltsgesetze 2007/2008 sowie 2010 befasst. Er hat festgestellt, dass

- das Initiativrecht zur Änderung eines verabschiedeten Haushalts allein bei der Exekutive, also der Landesregierung, liegt und
- Nachträge in Form parlamentarischer Initiativanträge ausgeschlossen sind.

Auch die Einlassungen der Finanzministerin in der Finanzausschusssitzung führen zu keiner anderen Bewertung:

1. Der Landesregierung obliegt das „ausschließliche Initiativrecht“ für die Einbringung eines Haushaltsentwurfs, für Ergänzungsvorlagen und Nachtragshaushalte, mit denen ein verabschiedeter Haushalt geändert wird (von Mutius/Wuttke/Hübner: Kommentar zur Landesverfassung, Kiel 1995, Art. 50 LV RN 22). Wenn der Landtag einen Haushalt verabschiedet hat, obliegt es der Landesregierung, den Haushalt auszuführen. Die Legislative hat unter Ausübung ihres Budgetrechts einen Haushalt verabschiedet und übergibt damit die Haushaltsgewalt für den Haushaltsvollzug der Exekutive. Das Finanzministerium hat zudem ein Notbewilligungsrecht, mit dem es im Haushaltsvollzug den Haushalt für unabweisbare und unvorhergesehene Ausgaben in einem im Haushaltsgesetz gesetzten Rahmen ändern kann. Erst wenn dieser Rahmen nicht reicht, bedarf es eines Nachtragshaushalts, für den die Landesregierung das alleinige Initiativrecht hat (Art. 50 Abs. 3 LV i.V.m. § 37 Abs. 3 LHO).
2. Damit wird das Königsrecht des Parlaments, das Budgetrecht, nicht beschnitten. Im Gegenteil, wenn es sich als notwendig erweist, einen bereits festgestellten Haushaltsplan zu ändern, dienen Nachtragshaushalte „der Gewährleistung des Budgetrechts des Parlaments auch während des Haushaltsvollzuges“ (von Mutius/Wuttke/Hübner: Kommentar zur Landesverfassung, Kiel 1995, Art. 50 LV RN 29). Nachtragshaushalte in Form parlamentarischer Initiativanträge sind ausgeschlossen (Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 10. Lieferung der 2. Auflage, Dez. 2005, RN 75 zu Art. 110 GG und RN 2 zu § 33 BHO sowie Caspar/

Ewer/Nolte/Waack: Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel 2006, RN 29 zu Art. 50 LV).

3. Mit diesen verfassungsrechtlichen Maßgaben wird die Aufgabenverteilung zwischen Legislative und Exekutive im Haushaltsverfahren eindeutig beschrieben. Sie hindert die Legislative jedoch nicht, Kosten verursachende Gesetze zu beschließen. Nur hat der Landtag in solchen Fällen „gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen“. Art. 54 LV soll verhindern, dass der Landtag nach Festsetzung des Haushaltsplans ungedeckte Ausgaben beschließt. Er verfolgt ähnlich wie Art. 113 GG das Ziel, „übermäßigem Ausgabeverlangen des Haushaltsgesetzgebers einen Riegel vorzuschieben“ (Hauser in: Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 16 zu Art. 113 GG).
4. Art. 54 LV normiert also den Tatbestand, dass der Landtag bei Kosten verursachenden Maßnahmen „gleichzeitig für die nötige Deckung“ zu sorgen hat. Er zeigt nicht den Weg, wie der Deckungsvorschlag zustande kommen kann und wie der Haushalt an diesen Deckungsvorschlag angepasst wird.
 - Wenn der Landtag in seinem Gesetz, das 26 Mio. € Kosten verursacht, darlegt, bei welchen Haushaltstiteln die Finanzierung des Gesetzes erbracht werden soll, so müssen die Deckungsvorschläge inhaltlich so konkret wie in einem Nachtragshaushalt sein (von Mutius/Wuttke/Hübner: Kommentar zur Landesverfassung, Kiel 1995, Art. 54 LV RN 7). Der Haushalt wird dadurch noch nicht geändert.
 - **Auf der Grundlage des Gesetzes müsste die Landesregierung initiativ werden und einen Nachtragshaushalt einbringen.**
 - Erst damit würden die Regeln für die Aufstellung eines Haushalts oder Nachtragshaushalts eingehalten. Sämtliche Übersichten für den Haushalt, die üblicherweise für einen Haushalt und Nachtragshaushalt aufgestellt werden, müssen damit aktualisiert werden.
 - So bleiben Einheit und Transparenz des Haushalts erhalten, insbesondere dann, wenn übers Jahr mehrere solcher Gesetze mit jeweiligen Änderungen des Haushalts verabschiedet würden.

5. Der Finanzausschuss hat sich 2010 der Kritik des Landesrechnungshofs an den „Nachtragshaushalten“ auf Landtagsinitiative angeschlossen. Ein entsprechendes Votum hat der Landtag beschlossen (Landtagsdrucksache 17/1075 vom 30.11.2010).

Zum Vorschlag des Wissenschaftlichen Dienstes

Der WD schlägt vor, dass das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen anstelle von Art. 2 in § 5 festlegt, dass dem Sondervermögen 2013 - nach den ursprünglichen Planungen - aus dem Landeshaushalt 8 Mio. € zugeführt werden sollen.

Um dem Sondervermögen die Mittel entsprechend diesem Vorschlag zur Verfügung zu stellen, müsste das Finanzministerium nach dem geltenden Recht von seinem Notbewilligungsrecht Gebrauch machen. Gem. § 5 Haushaltsgesetz 2013 i.V.m. § 37 Abs. 1 und 3 LHO dürfte es allein nur in außerplanmäßige Ausgaben bis zu 500.000 € einwilligen, mit Zustimmung des Finanzausschusses bis zu 2.500.000 €. Das scheidet in dem vorliegenden Fall aus.

Offensichtlich geht der WD davon aus, dass es sich in § 5 um Ausgaben aufgrund von Rechtsverpflichtungen handeln würde. Für diese bedürfte es gem. § 37 Abs. 2 b LHO nicht der Einbringung eines Nachtragshaushalts.

Der Landesrechnungshof hält diesen Weg verfassungsrechtlich für bedenklich.

- Mit dem Vorschlag des WD werden künstlich Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Notbewilligungsrechts durch das Finanzministerium und die Bewilligung von außerplanmäßigen Aufgaben geschaffen.
- Der Sinn von Art. 54, 50 Abs. 3, 52 LV und § 37 LHO wird hiermit konterkariert.

Abschließender Hinweis:

Mehreinnahmen oder Minderausgaben werden nicht in voller Höhe zur Verminderung der Neuverschuldung eingesetzt. Sie werden zum großen Teil zu Lasten des laufenden Haushalts an Sondervermögen weitergeleitet, obwohl die Sondervermögen die Ausgaben nicht sofort veranlassen können.

Derartige Finanzierungswege sind für die Finanzpolitik neu und letztlich der Schuldenbremse geschuldet. Ihre Umsetzung stößt an verfassungsrechtliche Grenzen. Der mit der Schuldenbremse zu verzeichnende Trend, Haushaltsentlastungen sofort in neu kreierte, letztlich kreditfinanzierte Sondervermögen zu überführen, widerspricht den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung. Damit wird auch das Haushaltsgebaren intransparent und die Einheit des Haushalts letztlich aufgehoben.

Der Landesrechnungshof schlägt vor, dass die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Themen mit der bevorstehenden Änderung der Landesverfassung geregelt werden sollten.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung

gez. Aike Dopp