

FM - Abteilung VI 2

Referat VI 22

Doris Haye – VI 221 -

☎ 3921

07.08.2013

## Sprechzettel

### Finanzausschusssitzung am 8. August 2013

TOP 3

Vorlage(n): Drs.-Nr. 18/883, Umdruck-  
Nr.18/1531

#### ***Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zum Entwurf des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Landesstraßen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013***

Zu dem Entwurf des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Landesstraßen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013 war der wissenschaftliche Dienst vom Finanzausschuss gebeten worden, unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu prüfen, ob der Landtag die Kompetenz zur Einbringung eines Gesetzentwurfs hat, mit dem der aktuelle Haushalt geändert wird.

In dem jetzt vorliegenden Gutachten (Umdruck-Nr. 18/1531) kommt der wissenschaftliche Dienst zu dem Ergebnis, dass dies nicht der Fall sei. Da mit dem Art. 2 des Gesetzentwurfes der durch Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan geändert werden soll, liege der Entwurf eines Nachtragshaushalts vor, für den allein die Landesregierung das Initiativrecht besitze.

Die Rechtsauffassung des Wissenschaftlichen Dienstes wird seitens des FM nicht geteilt.

(Argumente:

*Das Budgetrecht wird gemeinhin als „Königsrecht“ des Parlaments bezeichnet. Das Parlament beschließt über den Haushalt und über des-*

sen Änderung. Eine Einschränkung dieses Rechts müsste sich aus der Verfassung zumindest mit hinreichender Deutlichkeit ergeben.

Dies ist nicht der Fall:

1. In SH erlaubt die Verfassung mit dem Art. 54 dem Parlament ausdrücklich unterjährige kostenverursachende Beschlüsse, wenn es gleichzeitig für Deckung „sorgt“. Damit besteht nach der SH-Verfassung eine andere Situation als z.B. im Bund: gemäß Art. 113 Abs. 1 S. 1 GG bedürfen Gesetze mit ausgabenerhöhender Wirkung ausdrücklich der Zustimmung der Bundesregierung. Wenn die LVerf SH dem Parlament anders als im Bund die Möglichkeit gibt, kostenwirksame Entscheidungen zu treffen, dann muss ihm hierfür auch eine technische Möglichkeit zur Verfügung stehen. Art. 54 LVerf SH enthält nicht den geringsten Hinweis darauf, dass das Parlament nicht durch Änderung seines eigenen Haushalts für Deckung „sorgen“ kann.

2. Auch Wortlaut des Art. 50 LVerf SH stützt die Argumentation des WD nicht: es heißt dort nur, dass der „Gesetzentwurf nach Abs. 2 „ (gemeint ist der Gesamthaushalt) sowie „Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans“ von „ihr“ – also der Landesregierung – in den Landtag eingebracht werden. Mit keinem Wort wird hieraus deutlich, dass ein Gesetzentwurf zur Änderung des Haushalts aus dem parlamentarischen Raum ausgeschlossen sein soll. In den Materialien zur Verfassungsreform heißt es zwar, dass diese Regelung getroffen werde, um der Regierung das „alleinige Initiativrecht“ in Bezug auf den Gesamthaushalt zuzuweisen und damit dem Beispiel des Bundes zu folgen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Verfassungsgeber sich gleichzeitig ausdrücklich dafür entschieden hat, die Regelung in Art. 54 (kostenverursachende Beschlüsse des Parlaments) unverändert beizubehalten und insoweit eben gerade nicht der Rollenverteilung beim Bund (Zustimmung der Regierung bei kostenverursachenden Beschlüssen erforderlich, Art. 113 Abs. 1 GG, s.o.) zu folgen. Aus Sicht des FM muss sich

das „alleinige“ Initiativrecht der Landesregierung nach Art. 50 Abs. 3 LVerfG bei verfassungskonformer Auslegung daher beschränken auf die Vorlage des Gesamthaushalts sowie auf die Vorlage dazu nötig werdender „regulärer“ Nachtragshaushalte“ (§ 33), die einzubringen sind, wenn die tatsächliche Entwicklung im Haushaltsvollzug (Mehrausgaben oder Mindereinnahmen aufgrund externer Einflüsse) dies erforderlich macht. Es ist sinnvoll, dass es allein der Regierung überlassen wird, zu entscheiden, ob die Gesamtentwicklung im Haushaltsvollzug die Vorlage eines Nachtrags erfordert. Die Situation bei einer Entscheidung nach Art. 54 LVerf ist aber eine ganz andere: Zu einem vom Parlament angekündigten kostenverursachenden Gesetzesbeschluss kann die Regierung gar keinen Nachtragshaushalt vorlegen – sie muss es im Übrigen auch nicht, weil Art. 54 LVerf SH hier das Parlament selbst in die Pflicht nimmt, bereits zeitgleich mit dem Beschluss auch für Deckung zu sorgen. Aus hiesiger Sicht ist deshalb bei einer Änderung des Haushalts durch das Parlament auf der Grundlage des Art. 54 LVerf auch nicht von einem Nachtragshaushalt im Sinne von § 33 LHO zu sprechen, es liegt dann ein aus Art. 54 LVerf folgender Gesetzesbeschluss „eigener Art“ vor.

3. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch ein wichtiger aktueller Kommentar zu Art. 54 LVerf SH – wenn auch ohne nähere Begründung) die Änderung des Haushaltsplans als eine Möglichkeit nennt, wie das Parlament die Deckung bei kostenverursachenden Beschlüssen sicherstellen kann (Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006 Art. 54 Rn: 5). )

Aus Sicht des FM ist die - punktuelle - Änderung des beschlossenen Haushalts ein zulässiger und sachgerechter Weg für das Parlament, seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 54 der Landesverfassung nachzukommen. Dieser Artikel der Landesverfassung verpflichtet das Parlament nämlich, bei kostenverursachenden Beschlüs-

sen für eine Deckung der zusätzlichen Ausgaben zu sorgen. Aus Sicht des FM wäre es im Übrigen durchaus zu begrüßen, wenn die Zulässigkeit des punktuellen „Eingriffs“ in den beschlossenen Haushalt zur Deckung entstehender Kosten in der Landesverfassung auch ausdrücklich klargestellt würde.

Der wissenschaftliche Dienst schlägt vor, den o.g. Gesetzentwurf zu ändern. Auf eine Änderung des laufenden Haushalts solle verzichtet werden. Stattdessen könne in den Artikel 1 des Gesetzentwurfes eine Regelung aufgenommen werden, wie die zur Begründung eines Sondervermögens auszahlenden Beträge im Haushalt gedeckt werden sollen (*offen ist, welche Formulierung der WD in der Sitzung präsentiert, letzter Stand s. Anlage*). Wenn mit dem Gesetz eine feste Zahlungsverpflichtung des Landes begründet wird, könnte das FM eine außerplanmäßige Ausgabe bewilligen und die entsprechenden Mittel dann – ohne, dass ein Nachtragshaushalt erforderlich wäre - auszahlen.

Aus Sicht des FM bestehen gegen ein solches Vorgehen Bedenken:

1. Bei dem Instrument der außer- oder überplanmäßigen Ausgabe handelt es sich um ein Notbewilligungsrecht, das es der Verwaltung ermöglicht, in sehr eng begrenzten Notsituationen anstelle des Haushaltsgesetzgebers Ausgaben zu bewilligen. Der vom WD aufgezeigte Weg läuft darauf hinaus, dass der Haushaltsgesetzgeber hier selbst eine solche haushaltsmäßige Notsituation schafft, um dann wiederum die Verwaltung in die Lage zu versetzen zusätzliche Ausgaben zu leisten.
2. Zudem werden die Grundsätze der Einheit und der Vollständigkeit des Haushalts verletzt, wenn außerhalb des Haushaltsgesetzes (einschließlich des Haushaltsplans) Regelungen getroffen werden, die eine Umwidmung schon veranschlagter Haushaltsmittel für andere Zwecke zum Gegenstand haben.

Dem Finanzausschuss und dem Parlament steht es selbstverständlich frei, der Rechtsauffassung des WD und dem darauf fußenden

Vorschlag zur Änderung des Gesetzentwurfs zu folgen. Die Formulierung des Änderungsvorschlags ist dann konsequent. In der jetzt vorgeschlagenen Fassung kann sie von der Verwaltung umgesetzt werden.

VI	VI	VI t	VI	VI	VI 2	VI 221
----	----	------	----	----	------	--------