

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1531

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag • Postfach 7121 • 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden
des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

Mein Zeichen: L 20 - 78/18
Bearbeiterin: Elke Harms

Telefon (0431) 988-1102
Telefax (0431) 988-1250

elke.harms@landtag.ltsh.de

5. August 2013

Entwurf des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Landesstraßen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013 (Drs. 18/883)

Sehr geehrter Herr Rother,

der Wissenschaftliche Dienst wurde in der Sitzung des Finanzausschusses am 13. Juni 2013 gebeten zu prüfen, ob Art. 2 des o. a. Gesetzentwurfs verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick darauf begegnet, ob der Landtag die Kompetenz zur Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Haushaltsgesetzes besitzt. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW handelt es sich um ein Artikelgesetz, mit dem in einem Rechtssetzungsakt verschiedene Gesetze neu geschaffen und geändert werden sollen. Artikel 1 enthält den Entwurf eines Errichtungsgesetzes für das „Sondervermögen Landesstraßen“, Artikel 2 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013 vom 23. Januar 2013 (GVObI. S. 25). Das Artikelgesetz soll gemäß seinem Art. 3 am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

I.

Nach Art. 37 Landesverfassung (LV) werden Gesetzentwürfe von der Landesregierung oder von einzelnen oder mehreren Abgeordneten oder durch Initiativen aus dem Volk eingebracht. Art. 37 trifft keine Aussage darüber, welchen Inhalt eine Gesetzesvorlage haben darf. Eine sachliche Beschränkung des Initiativrechts ergibt sich aber aus Art. 50 LV. Nach Art. 50 Abs. 2 LV ist der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festzustellen. Art. 50 Abs. 3 LV bestimmt weiter, dass der Gesetzentwurf nach Absatz 2 sowie Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes von ihr in den Landtag eingebracht werden. Die Bestimmung stellt eine inhaltliche Ausnahme vom normalen Gesetzgebungsverfahren des Art. 37 LV dar, indem die Landesregierung das alleinige Recht erhält, den Gesetzentwurf zum Haushaltsplan sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans einzubringen.

Änderungsentwürfe im Sinne des Art. 50 Abs. 3 LV sind Ergänzungs- und Nachtragshaushaltsvorlagen.¹ Ergänzungsvorlagen betreffen ein eingebrachtes, aber noch nicht verabschiedetes Haushaltsgesetz; Nachtragsvorlagen zielen dagegen darauf ab, ein bereits verabschiedetes Haushaltsgesetz zu ändern. Ein Nachtragshaushalt ist erforderlich, wenn für die Erreichung der im Haushaltsplan angestrebten Ziele (Zwecke) wesentlich mehr Mittel als bisher vorgesehen erforderlich sind oder wenn neue Aufgaben finanziert werden müssen, für die bisher noch keine Mittel veranschlagt sind.² Sonstige Gesetzentwürfe mit Wirkungen für den Haushalt fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 50 LV.

Da vorliegend eine neue Aufgabe finanziert werden soll, für die es keine haushaltsmäßige Veranschlagung gibt, handelt es sich bei Art. 2 des o.a. Gesetzentwurfs um den Entwurf eines Nachtragshaushalts, für den nach Art. 50 Abs. 3 LV allein die Landesregierung das ausschließliche Initiativrecht³ besitzt.

¹ Vgl. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 12. A., Art. 110 Rnr. 11; *Dommach*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 3/2013, § 33 BHO Anm. 2 zur insoweit gleichlautenden Regelung im GG.

² Vgl. *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 12. A., Art. 110 Rnr. 11; *Dommach*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 3/2013, § 33 BHO Anm. 2.

³ *Ewer*, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 50 Rnr. 29.

II.

Fraglich ist jedoch, ob Art. 54 LV (Deckungsnachweispflicht) – abweichend von Art. 50 Abs. 3 LV – den Landtag ermächtigt, Budgetinitiativen einzubringen.

Die Vorschrift lautet: „Beschließt der Landtag Maßnahmen, die Kosten verursachen, so ist gleichzeitig für die nötige Deckung zu sorgen.“ Da die Vorschrift den Landtag nicht explizit zur Einbringung von Budgetinitiativen ermächtigt, ist zu prüfen, ob sich als Rückausnahme zu Art. 50 Abs. 3 LV ein Initiativrecht des Landtages im Wege der Auslegung ermitteln lässt.

a) Adressat der Regelung

Obwohl Art. 54 LV nicht ausdrücklich benennt, welches Verfassungsorgan bei Kosten verursachenden Beschlüssen für Deckung zu sorgen hat, ist Adressat der Deckungsnachweispflicht der Landtag.⁴ Der Hinweis, dass die verursachten Kosten gleichzeitig zu decken seien, also mit dem Beschluss des Landtages, verdeutlicht, dass sich Art. 54 LV nur an den Landtag wenden kann und nicht an die Landesregierung, die für den Haushaltsvollzug zuständig ist.⁵ Eine Kostendeckung im Rahmen des Haushaltsvollzugs durch die Exekutive würde nicht gleichzeitig, sondern nachträglich erfolgen.⁶

b) Kosten verursachende Beschlüsse des Landtages

Beschlüsse des Landtages im Sinne des Art. 54 LV sind grundsätzlich nur Gesetzesbeschlüsse, da sog. schlichte Parlamentsbeschlüsse außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens die Landesregierung rechtlich nicht binden können.⁷ Führt die Landesregierung jedoch einen schlichten, Kosten verursachenden Parlamentsbeschluss aus, handelt es sich um eine Kosten verursachende Maßnahme der Landesregierung, nicht des Landtages.⁸

⁴ Vgl. *Neumann*, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 102 Rnr. 4; *Geller/Kleinrahm*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. A. 1977, Stand 6/1994, Art. 84 Anm. 4 zu insoweit gleichlautenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen.

⁵ *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 4; vgl. a. *Wendt*, in: ders./Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, Art. 107 Rnr. 15.

⁶ Vgl. *Barschel/Gebel*, Landessatzung für Schleswig-Holstein, 1976, Art. 47 Anm. III 1.

⁷ Vgl. *Medinger*, in: Litten/Wallerath; Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, Art. 6 Rnr. 2; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. A. 2011, Art. 76 Rnr. 5; differenzierter *Ewer*, für schlichte parlamentsspezifische Beschlüsse, deren Ausführung (allein) durch Landtagsverwaltung erfolgt (in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 3).

⁸ *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 2; *Hagebölling*, Niedersächsische Verfassung, 2. A. 2011, Art. 68 Anm. 2.

Die Pflicht zur Deckung besteht nur bei Gesetzesbeschlüssen, die Kosten im laufenden Haushaltsjahr verursachen.⁹ Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Ausgabenerhöhung sind nach h.M. die korrespondierenden Ausgabeansätze im verabschiedeten Haushaltsplan einschließlich etwaiger Änderungsvorlagen und für Einnahmeverminderungen die Haushaltsansätze in Verbindung mit den Steuergesetzen und Einnahme begründenden Regelungen.¹⁰ Bezugspunkt sind dabei die Soll- und nicht die nach Haushaltsabschluss festgestellten Ist-Einnahmen und Ausgaben.¹¹

Ein Gesetzesbeschluss ist Kosten verursachend, wenn er Ausgaben erhöhend oder Einnahmen senkend wirkt. Ausgaben werden erhöht, wenn Ausgabeansätze, die bereits im Haushaltsplan veranschlagt waren, nicht mehr ausreichen, so dass überplanmäßige Ausgaben entstehen. Zur Ausgabenerhöhung führt es auch, wenn bei nicht vorhandenem Ausgabebetitel im Haushaltsplan Ausgaben beschlossen werden, so dass es zu außerplanmäßigen Ausgaben kommt.¹²

Die Errichtung eines zweckgebundenen „Sondervermögen Landesstraßen“, das gemäß § 5 durch die Zuführung von Mitteln nach Maßgabe des Landeshaushalts finanziert wird, stellt eine Kosten verursachende Maßnahme dar, so dass der Landtag „gleichzeitig für Deckung zu sorgen“ hat. Fraglich ist, wie der Landtag seiner Deckungsnachweispflicht nachkommen kann.

c) „gleichzeitig für Deckung sorgen“

Der Verfassungsgeber hat den unbestimmten Rechtsbegriff der „Deckung“ nicht erläutert. Soweit ersichtlich, liegen hierzu auch noch keine Judikate der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder vor.¹³

Nach dem **Wortsinn** bedeutet „Deckung“ im vorliegenden Kontext Bereitstellung der erforderlichen Mittel zum Ausgleich eines Fehlbetrages im Haushaltsplan oder im Haushaltsgesetz.¹⁴ Es kommt insofern allein darauf an, dass eine Gegenfinanzierung für die geplante Maßnahme vorliegt.

⁹ Von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 2.

¹⁰ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 2. A. 2008, Art. 113 Rnr. 6 m.w.N.

¹¹ Hageböling, Niedersächsische Verfassung, 2. A. 2011, Art. 68 Anm. 2; BVerfGE 1, 144, 158.

¹² Von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 3.

¹³ Die Entscheidungen des StGH Bremen vom 13.1.1954, St 3, 4/1953 (zur Frage der vorherigen Beschlussfassung der Bürgerschaft über die Verwendung überplanmäßiger Haushaltsmittel) und vom 20.6.1954, St 5/1953 (zur Vorlagepflicht von Nachtragshaushalten) befassen sich nicht mit dem Inhalt der Deckung.

¹⁴ Vgl. Von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 5.

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, wie der Landtag seiner Deckungsnachweispflicht nachkommen kann: möglich ist die Änderung der Abgabengesetze, um neue oder höhere Einnahmen zu generieren. In Frage kommen ferner Ausgabensenkungen im Kosten verursachenden Leistungsgesetz selbst durch Minderung oder Verzicht auf andere Leistungen (Umverteilung), bei denen kein Rechtsanspruch der Begünstigten besteht.¹⁵ Auch Einsparungen bei noch nicht verausgabten Titeln, die die Landesregierung aus rechtlichen Gründen auch nicht verausgaben muss (Umwidmung) und damit die Änderung des Haushaltsplans/Haushaltsgesetzes kommen grundsätzlich als Mittel einer Gegenfinanzierung in Betracht. Das Wort Deckung ist daher seinem Wortsinne nach offen und gestattet keinen Rückschluss, ob der Landtag zur Vorlage eines Nachtragshaushalts initiativberechtigt ist. In diesem Zusammenhang wird vertreten, dass der Landtag Schleswig-Holstein seine Deckungsnachweispflicht auch durch „Änderung des Haushaltsplans oder die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts“ erfüllen kann, was auf die Annahme eines Initiativrechts des Parlaments für Haushaltsvorlagen schließen lässt.¹⁶ Es wird jedoch nicht aufgezeigt, worauf sich – abweichend von Art. 50 Abs. 3 LV – dieses Recht des Landtages, Budgetinitiativen einzubringen, stützt.

Auch, dass nach Art. 54 LV „gleichzeitig“ für die notwendige Deckung zu sorgen ist, liefert keinen Anhaltungspunkt. Nach seinem Sinngehalt verweist der Begriff darauf, dass die Bereitstellung der Mittel im Zeitpunkt der Beschlussfassung zu erfolgen hat.¹⁷ Nicht erforderlich ist, dass die Deckung Gegenstand derselben Vorlage ist, weil Art. 54 LV die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers insoweit nicht einschränkt. Der Deckungsvorschlag kann daher entweder im Gesetzentwurf geregelt sein oder (spätestens) mit dem Gesetzesbeschluss zusammen erfolgen, es besteht insofern eine zeitliche, nicht eine sachliche Verknüpfung zwischen Kosten verursachendem Beschluss und Deckungsvorschlag.¹⁸

¹⁵ Vgl. *Neumann*, Verfassung der freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 102 Rnr. 11; *Ewer*, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 5.

¹⁶ *Ewer*, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 5. „Im Ergebnis wird dies darauf hinaus laufen, dass bei kostenverursachenden Gesetzesbeschlüssen die Gewährleistung der Deckung durch das Gesetz selbst erfolgt. Als Mittel zur Erfüllung der Kostendeckungspflicht kommen etwa eine Änderung des Haushaltsplans, die Verabschiedung eines Nachtragshaushalts, [...] in Betracht.“ Hier ist darauf hinzuweisen, dass die von *Ewer* in Bezug genommenen Fundstellen bei Barschel/Gebel, (Landessatzung für Schleswig-Holstein, 1976, Art. 47 Anm. III 3 cc) diese Aussage ausdrücklich nicht stützen. Soweit auf die Kommentierung zur Verfassungslage in NRW Bezug genommen wird, ist zu konstatieren, dass diese – wie die Mehrzahl der Verfassungen der Bundesländer – kein alleiniges verfassungsrechtliches Initiativrecht der Landesregierung kennt.

¹⁷ Vgl. *Berlit/Kühn*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. A. 2011, Art. 97 Rnr. 15; *Ewer*, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 5.

¹⁸ *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 17 Rnr. 23; *Ipsen*, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, 2011, Art. 68 Rnr. 15. Die Kostendeckungsvorschläge sollten jedoch möglichst frühzeitig eingebracht werden, da nur durch die Kopplung der Kosten verursachenden Vorlage mit dem Deckungsvorschlag erreicht wird, dass dieser gleichzeitig mit der Ausgabe wirksamen Vorlage beschlossen

Soweit Art. 54 LV dem Landtag aufgibt, für Deckung „zu sorgen“ enthält auch dies keinen Hinweis auf ein Recht zur Budgetinitiative seitens des Landtages. Es darf der Bedeutung nach lediglich kein unverbindlicher Vorschlag zur Deckung unterbreitet werden, der Vorschlag muss vielmehr gewährleisten, dass die erforderlichen Mittel auch tatsächlich zur Verfügung stehen, indem aufgezeigt wird, wie die erforderlichen Mittel aufzubringen sind.¹⁹ Nicht ausreichen würde daher eine Resolution an die Adresse der Landesregierung, in der diese aufgefordert wird, neue oder zusätzliche Gebühren oder Beiträge zu erheben. In diesem Fall würde die Kostendeckungspflicht praktisch an die Landesregierung weitergegeben werden, was gerade durch Art. 54 LV verhindert werden soll.²⁰

Der Wortlaut des Art. 54 LV gestattet mithin keinen Rückschluss, dass der Landtag abweichend von Art. 50 Abs. 3 LV zur Vorlage eines Nachtragshaushalts initiativberechtigt ist.

Das vom Gesetzgeber verfolgte **Regelungsziel** und die **Systematik** sprechen dagegen für ein ausschließliches Initiativrecht der Landesregierung.

Art. 54 LV darf nicht isoliert betrachtet und aus sich heraus ausgelegt werden. Maßgebend ist vielmehr der in der Vorschrift zum Ausdruck kommende, objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Sinnzusammenhang der Gesetzesbestimmung und der Systematik ergibt, in den sie hineingestellt ist.²¹ Eine etwaige Kompetenz des Parlaments, Budgetinitiativen einzubringen, lässt sich daher nur aus dem Gesamtzusammenhang, insbesondere dem Gefüge der finanzrechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Landesverfassung ermitteln.²²

Bezugspunkt der haushaltsrechtlichen Vorschriften ist der Haushaltsplan, insofern ist Art. 50 LV die verfassungsrechtliche Kernvorschrift für das Haushaltsrecht des Landes. Die nachfolgenden Vorschriften ergänzen diese Vorschrift durch Konkretisierungen oder Einzelfallregelungen.²³

werden kann. A.A. von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 5 „der Deckungsvorschlag muss im Gesetz selbst enthalten sein“.

¹⁹ Vgl. Medinger, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Art. 6 Rnr. 4; Ewer, in: Caspar/ders./Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 54 Rnr. 5.

²⁰ Vgl. Barschel/Gebel, Landdessatzung für Schleswig-Holstein, Art. 47 Anm. III 3a).

²¹ Vgl. BVerfGE 10, 234, 244 f.

²² Vgl. BVerfGE, 45, 1, 31; 70, 311, 328 f. zu Art. 110 GG.

²³ Von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 50 Rnr. 1.

Nach Art. 50 Abs. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen und auszugleichen. Die vom Finanzministerium entworfene und mit den Ressorts verhandelte Haushaltsvorlage erhält durch Beschluss der Landesregierung ihre abschließende Gestalt und wird anschließend dem Parlament zugeleitet. Art. 50 Abs. 3 LV regelt das ausschließliche Initiativrecht für die Einbringung von Haushaltsvorlagen zu Gunsten der Landesregierung.

Das Einbringungsmonopol der Regierung nach Art. 50 Abs. 3 LV beruht darauf, „daß sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politischen Leitaufgabe – Bestimmung der Ziele der Politik, Aufstellung des Regierungsprogramms und Verwirklichung dieses Programms – auch im Bereich des Haushaltswesens als bestimmendes Organ der Exekutive“ dem Landtag als Legislativorgan gegenübersteht.²⁴ Auch verfügt nur die Landesregierung über die erforderlichen Kenntnisse und das notwendige Personal zur Erstellung eines so umfangreichen Werkes, wie ihn der Haushaltsplan darstellt.²⁵ Zwar leistet die Landesregierung gemäß § 10 Abs. 3 LHO den Mitgliedern des Landtages, die einen Einnahme mindernden oder Ausgabe erhöhenden Antrag zu stellen beabsichtigen, Hilfe bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen, eine Verpflichtung, Deckungsvorschläge aufzuzeigen, besteht jedoch nicht.²⁶

Art. 54 LV stellt eine wichtige Ergänzung zu Art. 50 LV mit dem Ziel der Sicherstellung haushaltsmäßiger Deckung im Falle Ausgaben erhöhender Entscheidungen des Parlaments dar.²⁷ Die Vorschrift soll verhindern, dass der Landtag nach Feststellung des Haushaltsplans ungedeckte Ausgaben beschließt. Ziel ist es, dem Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs zur Durchsetzung verhelfen,²⁸ denn der Landtag soll nicht nur Maßnahmen beschließen, sondern auch deren Kosten verantworten. Die Vorschrift dient somit der Selbstkontrolle des Parlaments, um die Landesregierung und mittelbar auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor übertrieben ausgabefreudigen Parlamentsmehrheiten zu schützen.²⁹

²⁴ BVerfGE, 45, 1, 46 f.

²⁵ *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 50 Rnr. 23.

²⁶ *Löwer*, in: Heuer/Engels/Eibelschäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 3/2013, § 10 Rnr. 2; *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stand 07/2012, § 10 Rnr. 8.

²⁷ *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 17 Rnr. 23.

²⁸ Vgl. *Tettinger*, in: Verfassung des Landes NRW, Kommentar, Art. 84 Rnr. 4; Hopfe, in: Link/Jutzi/ders., Verfassung des Landes Thüringen, Art. 99 Rnr.10; *Berlit/Kühn*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. A. 2011, Art. 97 Rnr. 1.

²⁹ *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 54 Rnr. 5:“ Sie [die Vorschrift, Anm. Verf.] stellt eine ernsthafte Mahnung zur Sparsamkeit“ an den Landtag dar.“; vgl. a. *Barschel/Gebel*, Landdessatzung für Schleswig-Holstein, Kommentar, Art. 47 Anm. III 1a) cc).

Der gesetzgeberischen Intention, dass finanzielle Deckung gewährleistet ist, wenn der Landtag Mehrausgaben beschließt, wird es aber bereits gerecht, wenn der Landtag – als Budgetgesetzgeber – einen konkreten Kostendeckungsbeschluss fasst, den die Landesregierung im Rahmen des Haushaltsvollzugs umsetzen, d.h. die beschlossenen Einsparungen mit der erforderlichen Rückendeckung des Parlaments auch vornehmen kann.³⁰ Seine Kostendeckungspflicht erfüllt der Landtag daher bereits dann, wenn er sich in materieller Hinsicht verbindlich zu den notwendigen Einsparungen äußert oder einnahmewirksame Beschlüsse fasst.

Wenn in den Kommentierungen zu anderen Landesverfassungen in diesem Kontext vereinzelt darauf verwiesen wird, dass die Deckungspflicht ein Initiativrecht des Parlaments zur Änderung des Haushaltsgesetzes impliziere, da ansonsten nicht für die notwendige Deckung gesorgt werden könne,³¹ so ist diese Argumentation darauf zurückzuführen, dass dort die Bestimmungen über die Deckungspflicht des Parlaments bei Kosten verursachenden Beschlüssen und das Initiativrecht für Haushaltsvorlagen auf einer anderen verfassungsrechtlichen Grundlage beruhen. Denn anders als in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen³², ist in den anderen Ländern gerade kein ausdrückliches Initiativrecht der Landesregierung verfassungsrechtlich festgeschrieben, weshalb diese Argumentation nicht auf die Rechtslage in Schleswig-Holstein übertragbar ist.

Ein von Art. 50 LV abweichendes Initiativrecht des Landtages lässt sich auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Handlungsfähigkeit der Landesregierung – aufgrund deren Bindung an den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan – ableiten.

Hat der Gesetzgeber das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan festgestellt, ist die Landesregierung insoweit an die durch Haushaltsgesetz und Haushaltsplan festgelegten Ausgabeermächtigungen bei der Ausführung des Haushalts gebunden. Die erteilten Ausgabeermächtigungen bilden eine Obergrenze.³³ Abweichungen hiervon sind

³⁰ Vgl. *Medinger*, in: Litten/Wallerath; Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommerns, 2007, Art. 6 Rnr. 4; *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 1999, Stand 06/1999, Art. 142 Erl. 3c); *Berlit/Kühn*, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. A. 2011, Art. 97 Rnr. 15.

³¹ *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009, Art. 79 Rnr. 3; vgl. a. *Zinn/Stein*, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 1999, Stand 06/1999, Art. 139 III.

³² Art. 61 Abs. 3 Verf MV; Art. 93 Abs. 3 Verf ST; Art. 99 Abs. 3 S. 1 Verf TH.

³³ Die Feststellung des Haushaltsplans durch Gesetz ist Ausdruck des parlamentarischen Budgetrechts. Es ist eines der wichtigsten Rechte des Parlaments. Das Bundesverfassungsgericht hat das Budgetrecht ausdrücklich als „eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle bezeichnet (BVerfGE 55, 274, 303; 70, 324, 356. Der Gesetzgeber trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraumes (BVerfGE, 45, 1, 31 zu Art. 110 GG). Die politi-

nur in besonderen Ausnahmefällen³⁴ und nach vorheriger Konsultation des Parlaments zulässig. Im Übrigen nur, wenn sie zuvor im Wege eines Nachtragshaushaltsgesetzes vom Parlament geändert worden sind.³⁵ Der Gesetzgeber hat der Landesregierung jedoch einen gewissen Handlungsspielraum eingeräumt. So bedarf es dann der Vorlage eines Nachtragshaushalt nicht, wenn ein im Haushaltsgesetz festgelegter Betrag nicht überschritten wird oder Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind (§ 37 Abs. 2 Buchst. a) und b) LHO). Das Haushaltsgesetz legt dabei regelmäßig fest, dass das Finanzministerium im Einzelfall ohne Nachtrag selbständig über einen Mehrbetrag von 500 000 Euro entscheiden darf.³⁶

Eines Nachtragshaushaltsgesetzes bedarf es auch dann nicht, wenn das Parlament im laufenden Haushaltsjahr ein Gesetz verabschiedet, das die Landesregierung zu Geldleistungen verpflichtet und dadurch den Haushalt des laufenden Jahres zusätzlich belastet. In diesem Fall liegt eine Rechtsverpflichtung im Sinne des § 37 Abs. 2 Buchst. b) LHO vor.³⁷ Das Finanzministerium ist von der im Urteil des BVerfG vom 25.05.1077³⁸ geforderten Kommunikations- und Konsultationspflicht gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber entbunden, da der Gesetzgeber bei Beschlussfassung über das Kosten verursachende Gesetz aufgrund seiner eigenen Deckungsvorschläge hinreichend über die im laufenden Haushaltsjahr anfallenden zusätzlichen Ausgaben nach Art. 54 LV in Kenntnis ist.

Gesetzgeberische Intention und Systematik sprechen nach alledem gegen ein dem Landtag aufgrund seiner Deckungsnachweispflicht zustehendes Initiativrecht für Haushaltsvorlagen.

Dieses Ergebnis wird auch durch die **Entstehungsgeschichte** und parlamentarische Praxis untermauert.

Art. 54 LV geht auf Art. 47 Landessatzung (LS)³⁹ zurück. Bei der Regelung des Haushaltswesens in der Landessatzung hat sich der damalige Verfassungsgeber⁴⁰ „der klassischen Ordnung angeschlossen“, die sich aus dem parlamentarischen Recht der

sche Bedeutung des Budgetrechts liegt in der Bindungswirkung der Landesregierung an die einzelnen Haushaltstitel im festgestellten Haushaltsplan.

³⁴ Ausführlich: *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 52 Rnr. 5; BVerfGE 45, 1 ff zu Art. 112 GG.

³⁵ *Von Mutius*, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 50 Rnr. 5.

³⁶ Vgl. § 5 Haushaltsgesetz 2013 vom 23. Januar 2013 (GVObI. S. 25) zu § 37 Abs. 2 Buchst. a) LHO.

³⁷ *Dommach*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 3/2013, § 33 BHO Anm. 2.

³⁸ BVerfGE 45, 1 ff zu Art. 112 GG zu den Voraussetzungen über- und außerplanmäßiger Ausgaben.

³⁹ Landessatzung für das Land Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949.

⁴⁰ Amtliche Begründung zum Entwurf der Landessatzung, Landtagsvorlage Nr. 263/3, S. 195.

Budgetbewilligung entwickelt habe und im Wesentlichen in Übereinstimmung mit den entsprechenden Vorschriften im Grundgesetz und den entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen stehe. Danach bildete der Haushaltsplan (Art. 43 LS) die Grundlage der Finanzwirtschaft des Landes. Art. 43 Abs. 1 LS bestimmte, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Landes für jedes Rechnungsjahr im Haushaltsplan veranschlagt werden müssen. Absatz 2 bestimmte, dass der Haushaltsplan durch Gesetz festgelegt wird, und dass das Gesetz vor Beginn des Rechnungsjahres zu verabschieden ist. An einer positiv-rechtlichen Einschränkung des Landtages, Haushaltsinitiativen einzubringen, fehlte es.

Bei der Fassung von Art. 47 LS hatte sich der Verfassungsgeber damals zwar ausdrücklich nicht dazu entschlossen, der Vorschrift des Art. 113 Abs. 1 S. 1 GG zu folgen, wonach Beschlüsse des Parlaments, die die von der Regierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, der Zustimmung der Regierung bedürfen. Eine derartige punktuelle Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung erschien nicht erforderlich, „wenn dem Landtag gemäß Art. 47 LS die Verpflichtung auferlegt wird, gleichzeitig für die nötige Deckung derjenigen Maßnahmen zu sorgen, die besondere Kosten verursachen.“⁴¹ Wie und mit welchen Mitteln der Landtag „für Deckung zu sorgen“ hat, wurde ebenfalls nicht legal definiert.⁴²

Obwohl die Landessatzung kein Einbringungsmonopol für Haushaltsvorlagen normierte, wurde in der einschlägigen Kommentierung zur Landessatzung die Möglichkeit des Landtages, einen Nachtragshaushalt einzubringen, ausdrücklich verneint.⁴³ Dieses Verständnis zu Art. 47 LS deckt sich – soweit ersichtlich – mit der parlamentarischen Praxis, denn es finden sich keine diesbezüglichen Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtages, sondern „lediglich“ Anträge aus der Mitte des Landtages, mit denen die Landesregierung aufgefordert wurde, einen Nachtragshaushalt bestimmten Inhalts vorzulegen.⁴⁴

⁴¹ Amtliche Begründung zum Entwurf der Landessatzung, Landtagsvorlage Nr. 263/3, S. 195.

⁴² Art. 47 LS geht damit letztlich auf Art. 66 der Preußischen Verfassung von 1920 zurück, wonach Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden.

⁴³ *Barschel/Gebel*, Landessatzung für Schleswig-Holstein, Kommentar, 1976, Art. 54 Anm. III a) cc): „In formeller Hinsicht kann er [der Beschluss, Anm. d. Verf.] jedoch kein Nachtragshaushalt sein, da dieser nur von der Landesregierung eingebracht werden darf.“

⁴⁴ Vgl. z. B. Drs. 9/13, 9/24.

Im Rahmen der Verfassungsreform⁴⁵ wurde auch der Abschnitt VII – Das Haushaltswesen – überarbeitet. Art. 47 LS hat dabei jedoch keine neue Regelung erfahren und findet sich wortgleich in Art. 54 LV wieder.

Art. 43 LS hingegen wurde neu gefasst. Neben der Aufnahme des sog. Bepackungsverbots (Art. 50 Abs. 4 LV) wurde das alleinigen Initiativrecht der Landesregierung für Haushaltsgesetz und Haushaltsplan (Art. 50 Abs. 3 LV) eingeführt. Der Verfassungsgeber folgte damit dem Beispiel des Art. 110 Abs. 3 GG,⁴⁶ der abweichend von Art. 76 Abs. 1 GG das Recht, Gesetzesinitiativen im Falle von Haushaltsvorlagen einzubringen, ausschließlich der Bundesregierung zuschrieb. Der Gesetzgeber folgte mit diesen Änderungen den Empfehlungen der Enquetekommission zur Verfassungs- und Parlamentsreform, die die bis dahin geltenden rechtlichen Instrumentarien grundsätzlich für ausreichend erachtete, um die politisch-parlamentarische Steuerung und Kontrolle des Haushaltskreislaufs sicherzustellen.⁴⁷

Da im Rahmen der Verfassungsreform – entsprechend der parlamentarischen Praxis – das Recht zur Budgetinitiative nur für die Landesregierung normiert wurde, ist im Umkehrschluss zu folgern, dass dem Parlament im Rahmen von Art. 54 LV kein Recht, Haushaltsvorlagen einzubringen, zustehen sollte, denn anderenfalls hätte es der Gesetzgeber ausdrücklich geregelt.

Entstehungsgeschichte und parlamentarische Praxis sprechen mithin ebenfalls dafür, dass der Landtag, soweit er Kosten verursachende Beschlüsse fasst, zwar gefordert ist, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen, in formeller Hinsicht aber nur der Landesregierung das ausschließliche Initiativrecht für Haushaltsvorlagen zukommt.

Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes, lässt sich daher auch im Wege der Auslegung kein Recht des Landtages, im Rahmen der Deckungspflicht aus Art. 54 LV Budgetinitiativen einzubringen, ermitteln.

⁴⁵ Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“, Drs. 12/14, 12/180, Sonderausschuss „Verfassungs- und Parlamentsreform“, Drs. 12/620.

⁴⁶ Bericht des Sonderausschusses „Verfassungs- und Parlamentsreform“, Drs. 12/620, S. 82.

⁴⁷ Drs. 12/180, S. 71 ff.

III.

Ergebnis

Da mit Art. 2 des o.a. Gesetzentwurfs der durch Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan geändert werden soll, liegt der Entwurf eines Nachtragshaushalts vor, für den nach Art. 50 Abs. 3 LV allein die Landesregierung die Budgetinitiative besitzt.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, den o.a. Gesetzentwurf zu ändern. Ein mit dem Finanzministerium abgestimmter Änderungsvorschlag wird gegenwärtig erarbeitet.

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst
gez.
Elke Harms