

Prof. Dr. Matthias Rossi – Juristische Fakultät – Universität Augsburg – 86159 Augsburg

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschuss
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

E-Mail: HFA@landtag.nrw.de

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht sowie Gesetzgebungslehre

Universitätsstraße 24
86159 Augsburg

Tel +49 (0) 821 598 - 4546

Fax +49 (0) 821 598 - 4547

matthias.rossi@jura.uni-augsburg.de

www.jura.uni-augsburg.de/rossi

Augsburg, den 15.04.2024

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

„Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung“,

Drucksache 18/7762

Sehr geehrte Frau Kirsch,

zu dem o.g. Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

I. Einführung und Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf zielt auf eine größere Transparenz bei der Verausgabung von Selbstbewirtschaftungsmitteln. Weder will er Selbstbewirtschaftungsmittel als solche untersagen noch will er sie der Höhe oder dem Zweck nach begrenzen. Er beeinträchtigt damit in keins-ter Weise den Haushaltsvollzug durch die Exekutive. Vor diesem Hintergrund steht aus verfassungs- und haushaltsrechtlicher Perspektive außer Frage, dass die initiierten Gesetz-änderungen zulässig sind.

Vielmehr stellt sich umgekehrt die Frage, ob die angeregten Änderungen nicht verfassungs- und haushaltsrechtlich geboten sind. Denn Selbstbewirtschaftungsmittel beeinträchtigen eine Reihe von Haushaltsgrundsätzen (II.) und erschweren vor allem dem Parlament die Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich zugewiesenen Haushalts- und Kontrollbefugnisse (III.). Wegen dieser Beeinträchtigungen wesentlicher Haushaltsgrundsätze sind Selbstbewirtschaftungsmittel stets auf enge Ausnahmen zu beschränken (IV.). Nicht nur, aber gerade in Fällen, in denen die Inanspruchnahme von Selbstbewirtschaftungsmitteln quantitativ ein Ausmaß erreicht, das ihrem Ausnahmecharakter widerspricht, sind Instrumente zur Beschränkung von Selbstbewirtschaftungsmitteln zu entwickeln (V.). Die nun angeregten Berichtspflichten sind ein erster kleiner Schritt in diese Richtung (VI.). Sie bleiben aber hinter gesetzlichen Möglichkeiten zurück, die von einer vollständigen Aufgabe von Selbstbewirtschaftungsmitteln über ihre quantitative, sachliche und / oder zeitliche Beschränkung reichen und sämtlich verfassungs- und haushaltsrechtlich zulässig wären.

Insgesamt verdient die Gesetzesinitiative uneingeschränkte Zustimmung. Sie sollte über das Land Nordrhein-Westfalen hinaus Schule machen und als Vorbild für das Haushaltsrecht im Bund und in anderen Ländern dienen, soweit dort Selbstbewirtschaftungsmittel überhaupt zulässig sind (anders etwa in Bayern und Baden-Württemberg).

II. Selbstbewirtschaftungsmittel als Beeinträchtigung von Haushaltsgrundsätzen

Selbstbewirtschaftungsmittel sind ein historisches überkommenes Instrument. Sie waren ursprünglich auf die Politikbereiche der inneren und äußeren Sicherheit beschränkt. Hier erschien in besonderer Weise eine gewisse Flexibilität des Haushaltsvollzugs notwendig, insbesondere mit Blick auf die Jährlichkeit und Jährigkeit des Haushaltsplans. Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung waren deshalb nur im militärischen Bereich, beim Bundesgrenzschutz, beim erweiterten Katastrophenschutz und beim THW anzutreffen, hier vor allem für Ausgaben für Beschaffung, Geräteunterhaltung, Verpflegung etc.

Über diese Sachbereiche hinaus haben Selbstbewirtschaftungsmittel in Bund und Ländern in den vergangenen Jahrzehnten eine besondere Bedeutung in den Bereichen der Kultur- und Forschungsförderung erhalten. Dies hat bereits vor 11 Jahren den Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung auf den Plan gerufen: In seinem Leitsatz 04/03 vom 27.03.2013 stellt er fest, dass die Selbstbewirtschaftung wichtige Haushaltsgrundsätze beeinträchtigt. Im Einzelnen kollidiert die Selbstbewirtschaftung mit

- dem Grundsatz der Jährlichkeit
- der Grundsatz der Haushaltseinheit

- das Bruttoprinzip
- der Gesamtdeckungsgrundsatz
- sowie mit Steuerungsmöglichkeiten des Ministeriums der Finanzen.

Darüber hinaus setzt die Selbstbewirtschaftung Fehlanreize für die Haushaltsaufstellung: Sie verführt dazu, entgegen dem Grundsatz der kassenmäßigen Fälligkeit auch solche Mittel zur Selbstbewirtschaftung zu veranschlagen, die im Planungsjahr voraussichtlich gar nicht kassenwirksam werden.

Schließlich hat der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in dem Leitsatz 04/03 besonders deutlich darauf hingewiesen, dass die Selbstbewirtschaftung mit tragenden Prinzipien des Zuwendungsrechts kollidiert. Gerade der Bereich der Kultur- und Forschungsförderung ist durch zahlreiche Zuwendungen geprägt. Zu diesen Prinzipien zählen

- die Ermäßigung der Zuwendung bei zusätzlichen Einnahmen
- die Verbindlichkeit des Wirtschafts- oder Finanzierungsplans
- das Verbot der Rücklagenbildung
- und die Bildung der Zuwendung an den Bewilligungszeitraum.

III. Erschweren der Wahrnehmung des parlamentarischen Kontrollrechts

Die Beeinträchtigung der genannten Haushaltsgrundsätze und die Kollision mit Prinzipien des Zuwendungsrechts sind keine bloß formalen Fehler. Denn diese Grundsätze und Prinzipien stehen ihrerseits im Dienst der parlamentarischen Haushalts- und Kontrollbefugnisse, sind ihrerseits also nicht nur haushaltsrechtlich und rechtsstaatlich, sondern zudem demokratisch begründet. In dem Maße, in dem tragende Haushaltsgrundsätze und Zuwendungsprinzipien unterlaufen werden, ist es dem Parlament nicht möglich, seine verfassungsrechtlich zugewiesenen Haushalts- und Kontrollbefugnisse wahrzunehmen.

IV. Selbstbewirtschaftung als enge Ausnahme

Mit Blick auf die Beeinträchtigung der Haushaltsgrundsätze und der Prinzipien des Zuwendungsrechts und der mit ihr einhergehenden Beeinträchtigung der parlamentarischen Haushalts- und Kontrollbefugnisse besteht Einigkeit darüber, dass die Ermächtigung zur Selbstbewirtschaftung als Ausnahmetatbestand eng ausgelegt werden muss. Mit Blick auf andere Möglichkeiten des Haushaltsrechts, eine Flexibilität des Haushaltsvollzugs zu erreichen, wird die Selbstbewirtschaftung zum Teil gar als obsolet betrachtet. Baden-

Württemberg etwa hat deshalb die Selbstbewirtschaftung aus seiner Landeshaushaltsordnung vollständig gestrichen (LT-Drs. 12/3355).

Ungeachtet einer solchen Bewertung muss sich der Ausnahmecharakter der Selbstbewirtschaftung jenseits materieller Vorgaben auch quantitativ ausdrücken. Wenn die Mittel zur Selbstbewirtschaftung hingegen 10% des Gesamtvolumens des Haushalts ausmachen, ist der Ausnahmecharakter definitiv nicht mehr spürbar. Ein solches Volumen indiziert, dass nicht nur beim Haushaltsvollzug, sondern bereits bei der Haushaltsaufstellung der gebotene Ausnahmecharakter der Selbstbewirtschaftung missachtet wird. Zugleich indiziert ein solches Volumen, dass das Instrumentarium für die Kontrolle des Haushaltsvollzugs offenkundig unzureichend ist.

V. Mögliche Instrumente zur Beschränkung der Selbstbewirtschaftung

Als mögliche Instrumente zur Beschränkung der Selbstbewirtschaftung stehen dem Gesetzgeber eine Reihe von Möglichkeiten offen:

- vollständiger Verzicht auf die Selbstbewirtschaftung durch Aufhebung des § 15 Abs. 2 LHO
- sachliche Beschränkung der Selbstbewirtschaftung auf bestimmte Politikbereiche, etwa der inneren Sicherheit und des Katastrophenschutzes
- quantitative Beschränkung der Selbstbewirtschaftung durch absolute oder relative Grenzen
- zeitliche Beschränkung der Selbstbewirtschaftung auf eine bestimmte Zahl von Haushaltsjahren
- gesteigerte Darlegungslasten für die Inanspruchnahme der Selbstbewirtschaftung
- ggf. Zustimmungsvorbehalte zu Gunsten des Finanzministeriums
- Einbindung des Landesrechnungshofs in die Darlegung der Notwendigkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln
- eine Kombination der genannten Beschränkungen

V. Dokumentations- und Berichtspflichten als minimalstes Kontrollinstrument

Mit den von der Fraktion der FDP nun vorgeschlagenen Änderungen der Landeshaushaltsordnung wird jenseits solcher „harter“ Beschränkungen allein auf das Instrument der Transparenz gesetzt, um die Inanspruchnahme von Selbstbewirtschaftungsmitteln retrospektiv jedenfalls kontrollieren und im besten Fall prospektiv auch steuern zu können. Dies ist das minimalste Mittel, das überhaupt gewählt werden kann.

Dabei steht außer Frage, dass entsprechende Berichts- und Dokumentationspflichten gesetzlich normiert sein sollten und nicht etwa dem Belieben der Regierung überlassen werden darf. Selbst eine entsprechende Praxis – ob einmalig oder gängig – böte nicht genug Rechtssicherheit, um künftige Regierungen, wie auch immer sie parteipolitisch zusammengesetzt sein mag, zur notwendigen Transparenz zu verpflichten. Notwendig sind vielmehr klare gesetzliche Regeln, die ihrerseits auch gerichtlich durchsetzbar sein müssen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Gesetzesinitiative nur ein erster, ein (sehr) kleiner Schritt, der aber in die richtige Richtung weist und als Impuls dienen könnte, auch andere Landeshaushaltsordnungen und diejenige des Bundes entsprechend zu ändern.

gez. Rossi