

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen



Der Präsident des Landtags NRW • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

1. Stellvertretender Fraktionsvorsitzender
der CDU Fraktion
Herrn Armin Laschet

- im Hause -

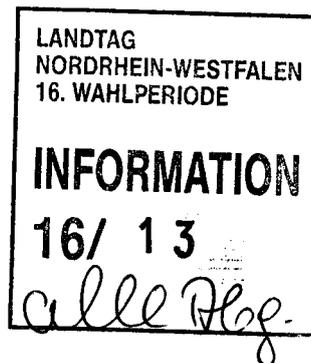
Nach der Geschäftsanweisung des
PBGD (Anlage 10 GO) sind nach dem
Grundsatz der Allgemeinzugänglichkeit
Ausarbeitungen nach Ablauf der WP zu
veröffentlichen.

Auskunft erteilt: Klaus Aalbers
Telefon: (0211) 884-2453
Fax: (0211) 884-3005
E-Mail: klaus.aalbers
@landtag.nrw.de

Geschäftszeichen: I.5

Düsseldorf, 07.03.2012

Auftrag zum Thema "Etatreife von Haushaltpositionen"



Sehr geehrter Herr Laschet,

nachfolgend die erbetene kurze und generelle Ausarbeitung zum Thema "Etatreife von Haushaltpositionen".

Der Auftrag greift die in der Sachverständigenanhörung des HFA vom 19.01.2012 gestellte Frage¹ auf: „Wann ist eine Ausgabe, eine Verpflichtungsermächtigung oder eine Garantie im Haushaltsgesetz nach verfassungsrechtlicher Beurteilung etatreif?“ In Beantwortung dieser Frage sind zwei Aspekte voneinander zu unterscheiden, die sich aus unterschiedlichen Vorgaben der Landesverfassung ergeben. Zum einen die Einstellung von Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan (Art. 81 Abs. 2 Satz 1. Halbsatz LV). Zum anderen die gesetzliche Ausweisung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können (Art. 83 LV).

Etatreife von Einnahmen und Ausgaben

Nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1. Halbsatz 1 LV NRW sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. § 8 Abs. 2 HGrG des Bundes und § 11 Abs. 2 LHO NRW konkretisieren diese Verpflichtung insoweit, als „zu erwartende Einnahmen“ (Nr. 1) und „voraussichtlich zu leistende Ausgaben“ (Nr. 2) in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. Aus diesen Vorgaben wird das Prinzip der Etatreife abgeleitet. Unter Einnahmen sind dabei die im Haushaltsjahr objektiv zu erwartenden Mitteleingänge², unter Ausgaben die geplanten Mittelabflüsse zu

¹ E 15/579 Frage 11, <http://landtag/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MME15-579.pdf?von=1&bis=0>

² BVerfGE 70, 324 (355).

verstehen³. Für die Aufnahme in den Haushaltsplan setzt dies eine ausreichende Gewissheit voraus, dass die Haushaltsmittel in dem Haushaltsjahr aufkommen oder benötigt⁴, d.h. kassenwirksam werden. Das ist der Fall, sobald ihr Entstehungsgrund, ihre Höhe und ihre Fälligkeit im betreffenden Haushaltsjahr mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststehen (vgl. „voraussichtlich zu leisten“ in § 8 Abs. 2 Nr. 1 HGrG, § 11 Abs. 2 Nr. 1 LHO NRW)⁵. Die „Etatreife“ lässt sich damit sowohl auf die Haushaltsprinzipien der Vollständigkeit, als auch der Einheit, Wahrheit und Klarheit sowie Spezialisierung zurückführen. Aus Sicht des Parlaments ist dabei der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans von besonderer Bedeutung. „In Art. Art 81 Abs. 2 S 1 LV, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind, drückt sich der verfassungsrechtliche Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans aus, der die Befugnis und die Pflicht des Haushaltsgesetzgebers einschließt, alle voraussehbaren Ausgaben des Landes zu erfassen und zugleich auf bestimmte Zwecke zu spezialisieren. Denn nur so kann der Landtag seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe gerecht werden, durch den Haushaltsplan das Finanzgebaren der Regierung wirksam zu steuern“⁶. Der Vollständigkeitsgrundsatz zielt nach der Rechtsprechung des BVerfG darauf ab, „das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Nur dadurch ist gewährleistet, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält, soweit sie der Verantwortung des Parlaments unterliegen. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden“⁷.

Wann Entstehungsgrund, Höhe und Fälligkeit im betreffenden Haushaltsjahr mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststehen und damit die „Etatreife“ eintritt, hängt letztlich von den Umständen des Einzelfalles ab. Das Haushaltsrecht selbst kennt konkretisierende Vorschriften hinsichtlich der Etatreife nur für die Sachgebiete Baumaßnahmen, größere Beschaffungen und Entwicklungsvorhaben in §§ 16 HGrG, 24 LHO. Diese sehen die Etatreife derartiger Projekte vor, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Demgegenüber ist Rechtsprechung speziell zur Etatreife sonstiger Einnahmen und Ausgaben bisher nicht erkennbar.

Die Tatbestandsmerkmale „zu erwartende Einnahmen“ und „voraussichtlich zu leistende Ausgaben“ – ebenso wie die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze – dürften allerdings daraufhin gerichtlich überprüfbar sein, ob die Grenze offensichtlicher Unvertretbarkeit überschritten worden ist. Dies kann zumindest mittelbar daraus

³ Kamp, Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 81, RdNr. 33.

⁴ http://fm.fin-nrw.de/info/haushaltsverwaltung/Daten/schluesel/25_gloss_1.htm

Glossar wichtiger Begriffe der Finanz- und Haushaltswirtschaft des Landes

⁵ Gröpl, Stellungnahme 15/1272, S. 6

⁶ VerfGH NRW, Urteil vom 03.05.1994, 10/92, Orientierungssatz 1;

http://www.juris.de/jportal/portal/t/1p9k/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=KVRE254459405%3Ajuris-r03&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint

⁷ BVerfGE 91, 186 (202).; s.a. BVerfGE 82, 159 (178).

abgeleitet werden, dass das BVerfG die Tatbestandsmerkmale „unvorhergesehen und unabweisbar“ bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben als objektivierbare Maßstäbe und damit als rechtlich überprüfbar angesehen hat⁸. Unabhängig davon wurde in der Sachverständigenanhörung darauf hingewiesen, dass für den Fall, dass eine Ausgabeermächtigung, für die eine „voraussichtliche“ Leistungspflicht des Landes bereits im Zeitpunkt der Verhandlungen zum Stammhaushalt feststeht, die Veranschlagung in einem Nachtragshaushaltsplan unzulässig wäre⁹. Dies ergebe sich aus der Rechtsprechung des BVerfG zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben¹⁰.

Für Verpflichtungsermächtigungen gelten die für Ausgabeermächtigungen bestehenden Regeln entsprechend.

Garantien und Gewährleistungen

Nach der Verfassungsvorgabe des Art. 83 S. 1 LV bedarf die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, eine der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz (vgl. § 23 Abs. 1 HGrG, § 39 Abs. 1 LHO NRW). Die Vorschrift statuiert damit einen Gesetzesvorbehalt für die Aufnahme von Krediten sowie zur Übernahme von Gewährleistungen, die zu künftigen Ausgaben führen können. Nach der damaligen Gesetzesbegründung „wird die gesetzliche Ermächtigung gewöhnlich das jährliche Haushaltsgesetz enthalten. Eine Regelung in einem anderen Gesetz ist nicht ausgeschlossen“¹¹. Nach der einzig ersichtlichen Literaturfundstelle für das Landesrecht genügt eine bloße Veranlagung im Haushaltsplan hingegen nicht¹². Ausreichend wäre jedoch eine Ausweisung in bestimmter oder bestimmbarer Höhe z.B. in § 19 (Garantien oder Gewährleistungen) des Haushaltsgesetzes 2012.

Der Normzweck und die Voraussetzungen des Art. 83 LV bzw. vergleichbarer Vorschriften werden von der hierzu bisher ergangenen Rechtsprechung wie folgt charakterisiert. Nach Auffassung des VerfGH NRW erschließt sich „der Normzweck der Vorschrift aus ihrem rechtssystematischen Zusammenhang mit den Regeln über die staatliche Kreditaufnahme und den im Zuge der Haushaltsrechtsreform (1971) eingeführten Verpflichtungsermächtigungen. Letztere haben Maßnahmen zum Gegenstand, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten. Dieselbe Wirkung geht von der Kreditaufnahme aus und ist ein mögliches Ergebnis auch der in derselben Vorschrift geregelten staatlichen Gewährübernahmen. Die Gemeinsamkeit solcher Maßnahmen liegt in den nachteiligen Folgen für die Dispositionsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers in

⁸ BVerfG Urteil vom 25.05.1977, 2 BvE 1/74, Leitsatz 4;
<http://www.juris.de/jportal/portal/t/t1c/page/jurisw.psm1?doc.hl=1&doc.id=BVRE800600001%3Ajuris-r01&documentnumber=1&numberofresults=2&showdoccase=1&doc.part=K¶mfromHL=true#focuspoint>

⁹ Gröpl, Stellungnahme 15/1272, S. 7

¹⁰ BVerfG a.a.O. Leitsätze 5 und 6;

<http://www.juris.de/jportal/portal/t/t1c/page/jurisw.psm1?doc.hl=1&doc.id=BVRE800600001%3Ajuris-r01&documentnumber=1&numberofresults=2&showdoccase=1&doc.part=K¶mfromHL=true#focuspoint>

¹¹ Drs. 7/617, S. 11; <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD07-617.pdf>

¹² Geller/Kleinrahm 3. A. Art.83 Anm. 2

den nachfolgenden Haushaltsjahren. Verpflichtungsgeschäfte, Kreditaufnahmen und Gewährübernahmen bedürfen im Blick auf diese Folgen besonderer parlamentarischer Ermächtigung. Diese hat die Funktion, das parlamentarische Budgetrecht gegenüber der Gefahr faktischer Aushöhlung durch eine weitreichende Bindung künftiger Finanzmittel zu sichern, und stellt sich von daher als Ergänzung der Rechte des Landtags aus Art. 81 LV dar. ... Entscheidendes Kriterium staatlicher Gewährleistungen ist folglich, dass das Land finanzielle Risiken eingeht, die ihrem Gegenstand oder ihrem Umfang nach neu sind und deshalb zusätzliche Belastungen künftiger Haushaltsjahre nach sich ziehen können. Waren solche Risiken ohnehin schon vorhanden, so wird durch Maßnahmen des Landes, die diese Risiken lediglich aufgreifen, ohne sie nach Gegenstand oder Umfang zu verändern, der Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in späteren Jahren nicht weiter eingeengt¹³.

Nach einer jüngeren Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für den Freistaat Sachsen, ist „kennzeichnend für Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen nach Art. 95 SächsVerf die Übernahme eines Risikos für einen Dritten. Geht der Freistaat Sachsen dagegen unmittelbar eine eigene, künftige Haushalte belastende Verbindlichkeit ein, die nicht Kreditaufnahme im Sinne des Art. 95 SächsVerf ist, ist nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf eine Ermächtigung im Haushaltsplan vorzusehen¹⁴. Bis zur Grenze der als sicher vorauszusehenden Eintrittspflicht, bei der schon nicht mehr von Risikoübernahme die Rede sein kann, gebietet auch der Grundsatz der Vollständigkeit des Budgets sowie der Haushaltswahrheit verfassungsrechtlich nicht die Behandlung als Ausgabe bzw. Verpflichtungsermächtigung. Zwar ist bei einem hohen Inanspruchnahmerrisiko mitunter vorauszusehen, dass künftig Ausgaben zu leisten sind, bei denen indes die Höhe und der Zeitpunkt der Inanspruchnahme noch offen sind. Dem Bedürfnis, eine solche Risikobetrachtung vorzunehmen und das aus ihr folgende Ergebnis dem Haushaltsbewilligungsrecht zu unterstellen, kann jedoch auf unterschiedliche Art und Weise Rechnung getragen werden. Neben der Aufnahme einer Verpflichtungsermächtigung ist es möglich – und unter dem Blickwinkel budgetrechtlicher Grundsätze auch nicht zu beanstanden –, der Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit durch eine Risikovorsorge im Haushalt Rechnung zu tragen, indem Ausgaben für die Bildung einer das Inanspruchnahmerrisiko deckenden Rücklage veranschlagt werden. Stehen damit aber verschiedene Wege zu Verfügung, den aus der Verfassung abzuleitenden Haushaltsgrundsätzen Rechnung zu tragen, ist es von Verfassung wegen nicht geboten, das Ausgabenrisiko in künftigen Haushaltsjahren durch eine Verpflichtungsermächtigung abzudecken. Von der Übernahme einer Gewährleistung kann allerdings nur die Rede sein, wenn die eingegangenen finanziellen Risiken ihrem Gegenstand und Umfang nach neu sind und künftig zusätzliche Belastungen

¹³ VerfGH NRW, Urteil vom 03.05.1994, 10/92, RdNr. 138 f;
http://www.juris.de/jportal/portal/t/1p9k/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=KVRE254459405%3Ajuris-r03&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint

¹⁴ VerfGH Sachsen, Urteil vom 28.08.2009, Vf. 41-I-08, RdNr. 127;
<http://www.juris.de/jportal/portal/t/xx0/page/jurisw.psml?doc.hl=1&doc.id=JURE090045632%3Ajuris-r01&documentnumber=7&numberofresults=37&showdoccase=1&doc.part=L¶mfromHL=true#focuspoint>

nach sich ziehen können¹⁵. Im entschiedenen Fall bedurfte es deshalb zur Übernahme der Höchstbetragsgarantie weder eines Ausgabenansatzes noch einer Verpflichtungsermächtigung, sondern einer Ermächtigung durch Gesetz nach Art. 95 Satz 1 SächsVerf¹⁶.

Bei Übertragung dieser Grundsätze auf das Land NRW wären Garantien oder Gewährleistungen ebenfalls nur unter der Voraussetzung als Ausgabe in den Haushalt einzustellen, wenn damit eine eigene, künftige Haushalte belastende Verbindlichkeit des Landes eingegangen würde. Alle anderen Garantien oder Gewährleistungen bedürften weiterhin eines Gesetzes. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Land Sachsen sind mit denen des Landes NRW zwar insoweit vergleichbar. Ob die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für den Freistaat Sachsen jedoch auf das Landesrecht NRW übertragbar ist, ist bisher nicht ausdrücklich entschieden. Es erscheint aber nach der zuvor ebenfalls zitierten Entscheidung des VerfGH NRW fraglich, da diese ihrem Wortlaut nach für alle Tatbestände des Art. 83 LV eine „besondere parlamentarische Ermächtigung“ voraussetzt.

Falls deshalb eine spezifische gesetzliche Ermächtigung erforderlich sein sollte, muss das Gesetz dem Wortlaut der Verfassung nach die Höhe der Ermächtigung bestimmt oder bestimmbar ausweisen. Bestimmt ist die Ausweisung dann, wenn der Rahmen für die Garantie betragsmäßig in Zahlen angegeben wird, bestimmbar, wenn der Tatbestand im Gesetz so konkret beschrieben wird, dass ein eindeutiger Schluss auf die Höhe möglich ist¹⁷. Die entsprechende Norm zur Umsetzung in das einfachgesetzliche Haushaltsrecht des Landes, § 39 Abs. 1 LHO, scheint allerdings die Ermächtigung auf die Alternative der Bestimmtheit einzuschränken, da die Vorschrift das Tatbestandsmerkmal der Bestimmbarkeit nicht erwähnt. In Bezug auf das Zusammenspiel von LV und LHO in diesem Punkt wird der gesetzgeberische Wille jedoch so ausgelegt, dass das Kriterium der Bestimmtheit den Regelfall und die Bestimmbarkeit die Ausnahme darstellen soll. An letztere sind deshalb strenge Maßstäbe anzulegen¹⁸.

Mit freundlichen Grüßen

Klaus Aalbers

¹⁵ VerfGH Sachsen a.a.O. RdNr. 131

¹⁶ VerfGH Sachsen a.a.O. RdNr. 132

¹⁷ Giesen/Fricke Haushaltsrecht NRW 1972, Art. 83 RdNr. 5

¹⁸ Giesen/Fricke a.a.O.