

Zulässigkeit von Änderungen haushaltsrechtlicher Vorgaben im Doppelhaushalt 1998/99

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Zulässigkeit von Änderungen im Entwurf des Haushaltsgesetzes¹ und der Haushaltspläne für die Jahre 1998 und 1999 zu prüfen, die der Haushalts- und Finanzausschuß auf Antrag der Fraktionen der SPD und F.D.P. beschlossen hat².

Dabei geht es der CDU-Fraktion um folgende Punkte:

1. die Änderung von § 6 LHG,
2. die Einfügung des Haushaltsvermerkes bei 0301 - Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) und
3. die im Haushalt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vorgesehenen Flexibilisierungsmaßnahmen.

B. Stellungnahme

1. Änderung des § 6 LHG

Die Änderung des § 6 betrifft im wesentlichen die Einfügung des neuen Absatzes 3 und die Neufassung des Absatzes 5 (künftig: Absatz 6).³

¹ Drs. 13/2300.

² S. die Änderungsanträge der Fraktionen der SPD und F.D.P., Vorlage 13/1551, und die Beschlüsse des HuFA, 37. Sitzung am 12.1.98, Protokoll S. 3 ff.; und Beschlußempfehlung des HuFA, Drs. 23/2500.

³ S. Vorlage 13/1551, S. 1-3.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Der neue § 6 Abs. 3 LHG lautet:

„Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 und die der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - sind übertragbar. Abweichend von § 45 Abs. 2 LHO können entsprechende Ausgabenreste der Hauptgruppe 4 auch für Zwecke der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 und 531 - und der Hauptgruppen 6 und 8 verwendet werden. Mehrausgaben bei Gruppen im Sinne von Satz 1 sind - soweit diese nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder durch Einsparungen im Sinne von § 37 Abs. 3 LHO ausgeglichen werden - im folgenden Haushaltsjahr einzusparen; im übrigen bleibt § 37 LHO unberührt. Das Nähere bestimmt das für Finanzen zuständige Ministerium mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses.“

Der neugefaßte Absatz 5 (künftig: Absatz 6) lautet:

„Die Landesregierung unterrichtet den Landtag vierteljährlich über den Stand und die Ergebnisse der Modellversuche nach den Absätzen 1 bis 3 und den Entwicklungsstand der Instrumente nach Absatz 4. Nach Ablauf des Haushaltsjahres 1998 erstattet die Landesregierung dem Landtag einen zusammenfassenden schriftlichen Bericht über das finanzwirtschaftliche Ergebnis der Modellversuche.“

In der Begründung für die Änderungen des § 6 heißt es:

Das Haushaltsrecht-Fortentwicklungsgesetz des Bundes, das zum 1. Januar 1998 in Kraft trat, sieht u.a. vor, im Rahmen einer wirtschaftlicheren und sparsameren Mittelverwendung die Voraussetzungen für die Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Ausgaben zu erweitern.

Die vorstehenden Änderungen des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 1998/1999 tragen insbesondere durch die Einfügung des neuen Absatzes 3 der bundesweiten Novellierung des Haushaltsrechts Rechnung. (...)

Die zusätzlichen haushaltsgesetzlichen Regelungen sollen der Verwaltung mehr Bewegungsspielräume eröffnen, um mit den neuen Haushaltsinstrumenten mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit im Umgang mit staatlichen Geldern auf dem Verwaltungssektor zu erwirken. Deshalb ist neben der bereits bestehenden Möglichkeit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb der Personalausgaben und der sächlichen Verwaltungsausgaben die Übertragbarkeit beider Ausgabenbereiche vorgesehen, um dem sog. Dezember-Fieber vorzubeugen und ein Anreizsystem für besonders wirtschaftliches Handeln zu schaffen. Außerdem wird die einseitige Deckungsfähigkeit von Personalausgabenresten zugunsten der übrigen Ausgaben zugelassen.

Dabei muß auch das parlamentarische Budgetrecht Beachtung finden. Dies wird durch entsprechende Zustimmungsvorbehalte sichergestellt.“

a) Erweiterte Übertragbarkeit (§ 6 Absatz 3 Satz 1 LHG)

Wie die Begründung bereits darlegt, läßt der neu eingefügte Absatz 3 in Satz 1 die Übertragbarkeit der Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und der sächlichen Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügun gsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - ins nächste Haushaltsjahr zu.

Nach der geltenden Landeshaushaltsordnung wäre diese Übertragbarkeit nicht möglich. Denn § 19 LHO läßt die Übertragbarkeit nur für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen und im übrigen nur bei mehrjährigen Maßnahmen zu. Die Regelung in § 6 Abs. 3 Satz 1 Haushaltsgesetz verdrängt jedoch als jüngeres und als spezielleres Gesetz § 19 LHO und ist deshalb insoweit zulässig.

Die Regelung ist mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vereinbar, das aufgrund von Artikel 109 Abs. 3 GG gemeinsame Grundsätze des Haushaltsrechts für Bund und Länder aufstellt. § 15 HGrG läßt in seiner neuen Fassung, die ab 1.1.1998 gilt⁴, nämlich zu, daß Ausgaben für übertragbar erklärt werden können, „wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert“. Die Übertragbarkeit nach § 6 Abs. 3 LHO dient diesem Ziel, weil sie, wie die Begründung ausführt, dem Dezemberfieber entgegenwirken soll (dem Ausschöpfen von Ausgaberesten am Jahresende ohne sachliche Notwendigkeit). Außerdem ist die Übertragbarkeit eine Voraussetzung für die Gewährung einer „Einsparungsdividende“ im folgenden Haushaltsjahr, welche ihrerseits ein notwendiger Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung ist.⁵

Die Regelung ist schließlich vereinbar mit der Landesverfassung. Diese sieht eine „nach Jahren getrennte“ Veranschlagung vor (Art. 116 Abs. 2 LV, Prinzip der Jährlichkeit oder der zeitlichen Spezialität). Damit soll in erster Linie das Budgetrecht des Parlaments gesichert werden, denn die Jährlichkeit verhindert, daß Ausgabereste stillschweigend den Ansätzen des nächsten Haushalts zuwachsen und so „Schattenhaushalte“ ohne parlamentarische Kontrolle gebildet werden. Die Übertragbarkeit

⁴ S. Artikel 1 und 7 des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes vom 22.12.1997, BGBl. I 1997, S. 3251.

⁵ Vgl. die Beratungen im HuFA in der 28. Sitzung am 27.11.97, in der Abg. Bischel eine entsprechende Änderung des LHG anregte (Protokoll S. 31 ff., 34), und in der 34. Sitzung am 6.1.98, Protokoll S. 6-10.

von Ausgaben durchbricht das Jährlichkeitsprinzip. Diese Durchbrechung war jedoch bereits bisher - allerdings in engeren Grenzen - zulässig, weil sie der Wirtschaftlichkeit der Verwendung staatlicher Mittel dient. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hat ebenfalls Verfassungsrang.⁶ Eine Regelung, die zu einer Kollision zweier Verfassungsprinzipien führt, ist verfassungsgemäß, wenn sie so gestaltet ist, daß die kollidierenden Prinzipien ihre Wirkung so weit wie möglich behalten und keines völlig zurücktritt.⁷ Dies ist hier der Fall. Denn erstens bleibt die Jährlichkeit als Regel unangetastet. Übertragen werden kann insbesondere bei den Personalausgaben von vornherein nur ein kleiner Prozentsatz. Denn die Personalmittel sind angesichts der vorhandenen Mitarbeiter weitgehend gebunden. Die Verwaltung kann allenfalls über die Steuerung von Neueinstellungen und Beförderungen gewisse Mittel erwirtschaften, die übertragen werden können. Zweitens bleibt die parlamentarische Kontrolle und damit der Zweck des Jährlichkeitsprinzips gewahrt. Denn zum einen wird das Nähere hinsichtlich der Übertragbarkeit bestimmt durch das Finanzministerium *mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses* (§ 6 Abs. 3 Satz 4 LHG). Zum anderen erstreckt Absatz 5 (Absatz 6 neu) die Berichtspflicht der Regierung gegenüber dem Landtag auf die Maßnahmen des Absatzes 3. Außerdem wird die vierteljährliche Berichtspflicht beibehalten, entgegen dem Regierungsentwurf, der eine halbjährliche Berichtspflicht vorsah. Schließlich wird die Landesregierung verpflichtet, dem Landtag nach Ablauf des Haushaltsjahres 1998 abschließend schriftlich über die Modellversuche nach Abs. 1 bis 3 zu berichten. Im übrigen wurden bei den sächlichen Verwaltungsausgaben die besonders sensiblen Verfügungsmittel und Ausgaben für die Öffentlichkeit von der Übertragbarkeit ausgenommen. Insgesamt trägt die Neuregelung damit der Forderung der Landtagspräsidentenkonferenz Rechnung, die Übertragbarkeit nur dann zu erweitern, wenn das Budgetrecht des Parlaments durch entsprechende Informations-, Rechnungs- und Steuerungsinstrumente gesichert wird.⁸

b) Erweiterte Deckungsfähigkeit (§ 6 Absatz 3 Satz 2 LHG)

§ 6 Abs. 3 Satz 2 LHG sieht vor, daß Ausgabereste der Haushaltsgruppe 4 (Personalausgaben), die ins nächste Jahr übertragen werden, auch für sächliche Verwaltungsausgaben der Obergruppen 51 bis 54 - mit Ausnahme der Gruppen 529 (Verfügungsmittel) und 531 (Öffentlichkeitsarbeit) - sowie der Hauptgruppen 6 (Zuwei-

⁶ S. VerfGH Rh.Pf., DÖV 1997, S. 246, 249.

⁷ Prinzip der „praktischen Konkordanz“, vgl. BVerfGE 67, 100 (143 f.).

⁸ S. LT-Drs. 13/1761, S. 2 unter I.5.

sungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) und 8 (Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) verwendet werden können. Damit sind übertragene Personalausgabenreste einseitig deckungsfähig mit den genannten anderen Ausgaben. Die Bestimmung geht als jüngeres und spezielleres Gesetz § 45 Abs. 2 LHO vor, welcher eine Verwendung übertragener Mittel nur für die ursprüngliche Zweckbestimmung vorsieht. Die Bestimmung ist mit dem HGrG vereinbar, denn dieses läßt im neugefaßten § 15 Abs. 2 Satz 1 zu, daß Ausgaben für deckungsfähig erklärt werden können, wenn eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Diesem Zweck dient § 6 Abs. 3 Satz 2 LHG. Insoweit wird auf das oben unter a) Ausgeführte verwiesen. Nicht für deckungsfähig erklärt werden dürfen allerdings Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind (§ 15 Abs. 2 Satz 2 HGrG). Dem ist dadurch Rechnung getragen, daß die Verfügungsmittel von der Regelung ausgenommen wurden.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 LHG ist auch mit der Verfassung vereinbar. Nach Artikel 116 Abs. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Hieraus leitet sich der Grundsatz der sachlichen Spezialität her, nach dem Ansätze im Haushaltsplan bestimmten Ausgabezwecken zuzuordnen sind.⁹ Auch dieses Gebot dient in erster Linie dem Budgetrecht des Parlaments. Es soll sicherstellen, daß das *Parlament* die Entscheidung darüber trifft, für welche Zwecke die Verwaltung die Haushaltsmittel verwendet. Die Deckungsfähigkeit durchbricht dieses Gebot. Auch sie war schon bisher - wie die Übertragbarkeit - möglich, allerdings in engeren Grenzen als nach dem neuen HGrG. Denn auch die Deckungsfähigkeit dient der Wirtschaftlichkeit (etwa wenn unabsehbare Mehrausgaben in einem Bereich durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden können). Die Verfassungsmäßigkeit ist gegeben, wenn beide kollidierenden Prinzipien in möglichst schonender Weise zum Ausgleich gebracht werden. Dies ist hier ebenso der Fall wie bei der erweiterten Übertragbarkeit nach § 6 Abs. 3 Satz 1. Die Deckungsfähigkeit bleibt - auch wenn sie hier kombiniert ist mit der Übertragbarkeit - eine Ausnahme; einseitig und beschränkt auf bestimmte Ausgabereste. Das parlamentarische Kontrollrecht ist gewahrt, insoweit wird auf die Ausführungen oben unter a) verwiesen.

⁹ Vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1992, S. 471 und NVwZ 1995, S. 160.

c) Ausgleich von Mehrausgaben im nächsten Haushaltsjahr (§ 6 Absatz 3 Satz 3 LHG)

§ 6 Absatz 3 Satz 3 LHG sieht vor, daß Mehrausgaben in den Gruppen, die in Satz 1 genannt sind, im folgenden Jahr eingespart werden *müssen*, sofern eine Einsparung nicht im gleichen Jahr im Rahmen der Deckungsfähigkeit oder bei anderen Ausgaben in demselben Haushaltsplan (§ 37 Abs. 3 LHO) möglich ist. Diese Vorschrift verschärft § 37 Abs. 6 LHO (Anrechnung von Vorgriffen im nächsten Haushaltsjahr). Sie ist gleichsam die Kehrseite der größeren Flexibilität, indem sie der Verwaltung auch ggf. negative finanzielle Folgen ihres Ausgabeverhaltens auferlegt. Im übrigen läßt § 6 Absatz 3 Satz 3 LHG ausdrücklich § 37 LHO unberührt, so daß sich insbesondere an den Voraussetzungen über- und außerplanmäßiger Ausgaben nichts ändert. Insofern begegnet die Vorschrift keinen (verfassungs-)rechtlichen Bedenken.

d) Die übrigen Änderungen

§ 6 Absatz 3 Satz 4 LHO gibt dem Haushalts- und Finanzausschuß ein Mitentscheidungsrecht darüber, wie die Flexibilisierung nach § 6 Abs. 3 im Haushaltsvollzug im einzelnen gestaltet wird. § 6 Absatz 5 (neu: Absatz 6) verbessert die parlamentarische Kontrolle. Wie bereits oben unter a) dargestellt, wird auf dieser Weise Steuerungs- und Kontrolldefiziten des Parlaments entgegengewirkt, die sich aus der größeren Flexibilität der Verwaltung im Vollzug des Haushalts ergeben könnten.

3. Einfügung des Haushaltsvermerks bei 0301 - Hauptgruppe 4 (Personalausgaben)

Im Haushaltsplan des Ministeriums des Innern und für Sport (Kapitel 0301) wurde bei der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben)¹⁰ der folgende Vermerk eingefügt:

„Mehrausgaben bei den Titeln der Hauptgruppen 5, 6 und 8 in den Kapiteln 0301 bis 0308 und 0310 bis 0327 dürfen in Höhe der Minderausgaben bei den Titeln der Hauptgruppe 4 in den Kapiteln 0301, 0303 bis 0308 und 0310 bis 0327 sowohl kapitelbezogen als auch kapitelübergreifend geleistet werden.“

Die Begründung lautet:

¹⁰ S. 12 Haushaltsplan 03.

„Nach Maßgabe des Vermerks könnten Einsparungen bei den Personalausgaben für Mehrausgaben bei den Hgr. 5 Sachausgaben, Hgr. 6 Zuwendungen und Hgr. 8 - Investitionen geleistet werden.¹¹

Einsparungen in der Hgr. 4 können nur erwirtschaftet werden, wenn an der stringenten Personalbewirtschaftung auch 1998/99 festgehalten wird.“

In der Sache bewirkt dieser Vermerk die einseitige Deckungsfähigkeit von eingesparten Personalausgaben mit den anderen genannten Ausgaben. Die Möglichkeit, Einsparungen bei den Personalmitteln als Deckung für notwendige Mehrausgaben in anderen Ausgabegruppen anzuerkennen, war bereits im Gesetzentwurf des LHG 98/99 angekündigt worden.¹² Vergleichbare Vermerke gibt es auch in anderen Einzelplänen.¹³

Der Vermerk ist zu messen an § 20 LHO, der die Deckungsfähigkeit regelt. Danach können im Haushaltsplan Ausgaben für einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht.¹⁴ Ein verwaltungsmäßiger Zusammenhang besteht, wenn die Bewirtschaftung der betroffenen Titel in einer Hand liegt.¹⁵ Dies ist hier der Fall; es handelt sich sämtlich um Titel des Einzelplans 03 - Ministeriums des Innern und für Sport. Trotz des Umfangs der betroffenen Kapitel bestehen auch keine Bedenken im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der sachlichen Spezialität. Denn die Deckungsfähigkeit bleibt weiterhin die Ausnahme. Sie ist einseitig, und sie wird im Umfang begrenzt bleiben, da nennenswerte Minderausgaben angesichts der vorhandenen Mitarbeiter nur schwer zu erzielen sind. Im übrigen ist das parlamentarische Budgetrecht dadurch gewahrt, daß es sich um einen Modellversuch nach § 6 Abs. 1 LHO handelt,¹⁶ welcher der Berichtspflicht nach § 6 Abs. 5 (Abs. 6 neu) LHO unterliegt.

Bedenken ergeben sich allerdings in folgender Hinsicht: § 20 Abs. 2 LHO und § 15 Abs. 2 Satz 2 HGrG verbieten die Deckungsfähigkeit von Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind. Dies dürfte angesichts des weit gefaßten Verwendungszwecks auf die Ausgaben der Gruppe 529 - Verfügungs-

¹¹ Gedacht ist nach Angaben des ISM insb. an die Computer-Ausstattung der Polizei.

¹² S. Drs. 13/2300, S. 21 zu § 6 Abs. 2 (letzter Absatz).

¹³ Z.B. bei 0803;

¹⁴ Die Voraussetzungen des § 20 LHO für die Deckungsfähigkeit stimmen mit denen des § 5 Abs. 2 HGrG überein.

¹⁵ S. Dommach in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 20 BHO Rn. 3; Kockritz/Ermisch/ Maatz, Bundeshaushaltsordnung, § 20 Rn. 6.2.

¹⁶ § 6 Abs. 1 LHO wurde aufgrund des Antrags der Fraktionen der SPD und F.D.P. vom HuFA ausdrücklich um das Kapitel 0301 ergänzt.

mittel - zutreffen. Sie unterliegen deshalb nicht der Deckungsfähigkeit. Der Haushaltsvermerk sollte insoweit entweder klargelegt werden; andernfalls muß er einschränkend dahingehend ausgelegt werden, daß Personalausgaben für Verfügungsmittel nicht verwandt werden dürfen, dies ist im Haushaltsvollzug sicherzustellen.

Ausgenommen bleiben sollte auch die Gruppe 531 - Öffentlichkeitsarbeit -, damit die Exekutive die politische Entscheidung des Parlaments über die Höhe der Mittel für die hochpolitischen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nicht durch Ansatzverstärkungen abändern kann.¹⁷ Auch die durch den neuen § 6 Abs. 3 LHG ermöglichte Flexibilisierung klammert die Gruppe 531 ausdrücklich aus; diese Wertung des Haushaltsgesetzgebers sollte durch den Vermerk nicht unterlaufen werden.

4. Flexibilisierungsmaßnahmen im Haushalt des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung

Aufgrund des Antrags der Fraktionen der SPD und F.D.P wurden eine Reihe zusätzliche Flexibilisierungsmaßnahmen in den Haushaltsplan 15 Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung eingefügt.

a) Bei Zuschüssen an Institute, die vom Land gefördert werden, sind die Ausgaben nunmehr übertragbar. Ferner können in den Haushaltsplänen der betroffenen Institute die „sächlichen Verwaltungsausgaben“ und „die Ausgaben für Investitionen“ für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden. Zur Begründung des entsprechenden Haushaltsvermerks heißt es, daß auch bei den durch Landeszuschüssen geförderten Instituten eine Flexibilisierung der Haushalte angestrebt wird. Hierdurch sollen die Institute in die Lage versetzt werden, ihre Mittel effizienter einzusetzen.

Betroffen sind folgende Titel im Kapitel 1502:

685 06 - Zuschuß an das Institut für Europäische Geschichte:

685 16 - Zuschuß an das Institut für Geschichtliche Landeskunde

685 25 - Zuschuß an Cusanus-Gesellschaft

685 43 - Zuschuß an die Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz

Die Übertragbarkeit ist nach § 19 Satz 2 LHO zulässig. Zum einen handelt es sich bei diesen Zuschüssen typischerweise um mehrjährige Maßnahmen. Zum anderen

¹⁷ Vgl. dazu VerfGH NRW, NVWBl. 92, 129 ff.

wird die sparsame Mittelverwendung gefördert, da die Übertragbarkeit insbesondere im Hinblick auf den im einzelnen nicht absehbaren Zuschußbedarf den Anreiz bietet, durch sparsame Haushaltung künftige Ausgabespitzen ohne Erhöhung des Ansatzes abzufangen.¹⁸ Die Möglichkeit der Deckungsfähigkeit ist vereinbar mit § 20 LHO. Denn es besteht ein verwaltungsmäßiger Zusammenhang, da die Bewirtschaftung der deckungsfähigen Titel in einer Hand liegt (nämlich in der des Zuschußempfängers). Im übrigen besteht zwischen den Sachausgaben und den Investitionen ein zum Teil enger sachlicher Zusammenhang.¹⁹

b) Bei den Haushalten der Hochschulen werden die Titelgruppen 71 (Lehre und Forschung) so verändert, daß nur noch jeweils *ein* Titel der Hauptgruppen 4 (Personal), 5 (Sächliche Verwaltungsausgaben), 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse), 8 (Investitionen) und 9 (Informationstechnologie) ausgebracht wird. Die Begründung lautet, daß damit dem Wunsch der Hochschulen nach globaleren Veranschlagungen gefolgt werde.

Gegen diese Globalisierung bestehen keine rechtlichen Bedenken. Zwar verzichtet das Parlament darauf, die Ausgabezwecke mittels detaillierter Untertitel bis in die Einzelheiten festzulegen. Nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz und der LHO ist aber nur die Darstellung der Ausgaben nach den Hauptgruppen erforderlich, eine weitergehende Aufgliederung wird nicht verlangt.²⁰ Auch das Verfassungsprinzip der sachlichen Spezialität gebietet nicht, die o.g. Titel weiter aufzugliedern. Denn eine zu sehr ins einzelne gehende Aufgliederung von Haushaltstiteln kann für die Aufgabe des Parlaments, die „wirtschaftlichen Grundsatzentscheidungen für zentrale Politikbereiche zu treffen“²¹, eher hinderlich sein. Im übrigen waren die Titel bereits nach der Regierungsvorlage nicht allzuweit untergliedert: Bei der Universität Mainz z.B. (1503) war in der Titelgruppe 71 nur der Titel 5 stärker aufgegliedert (in 7 Untertitel). Die Titel 6 und 9 waren dagegen gar nicht und die Titel 4 und 8 in 2 Untertitel aufgegliedert. Die Zusammenfassung dieser Titel kann also kaum zu nennenswerten Steuerungsdefiziten des Haushaltsgesetzgebers führen. Im übrigen spricht das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen²² für eine stärkere finanzielle Flexibilität

¹⁸ S. Kockritz/Ermisch/Maatz, Bundeshaushaltsordnung, § 19 Anm. 5.2.; Dommach in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 19 BHO Anm. 3; Patzig, Haushaltsrecht, Erl zu § 19 BHO Rn. 5.

¹⁹ S. etwa Titel 812 01 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen über DM 5000,-) und Titel 515 01 (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Maschinen für Verwaltungszwecke unter DM 5000,-).

²⁰ S. § 10 HGrG, § 13 LHO.

²¹ So BVerfGE 70, 324, 355.

²² Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LV

ihrer Haushalte und speziell der verfassungsrechtliche Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre²³ für eine größere finanzielle Eigenverantwortung gerade im Bereich der Titelgruppe 71.

c) Als weitere Flexibilisierungsmaßnahme wurde bei dem Haushalt des Ministeriums und den Hochschulhaushalten der Vermerk ausgebracht, daß Mehrausgaben bei Titel 812 01 (Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen) in Höhe der Minderausgaben bei Titel 515 01 (Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie Maschinen für Verwaltungszwecke) geleistet werden dürfen; außerdem soll Ziffer 5.2. VV zu § 20 LHO²⁴ nicht gelten. Dies bedeutet eine einseitige Deckungsfähigkeit zugunsten der unter Titel 812 01 aufgeführten Investitionen. Mit der Bestimmung über die Deckungsfähigkeit in § 20 LHO ist dies vereinbar, da ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Titeln besteht: sie unterscheiden sich im wesentlichen nur dadurch, daß Anschaffungen unter DM 5.000,-- unter dem Titel 515 01 und Anschaffungen über DM 5.000,-- unter Titel 812 01 aufzuführen sind.²⁵ Sonstige rechtliche Bedenken sind nicht ersichtlich.

d) Wiederum als Flexibilisierungsmaßnahme wird die Änderung bei den Hochschulen bezeichnet, nach der Ausgaben bei der Titelgruppe 71 (Forschung und Lehre) in Höhe von 3% der Minderausgaben bei deckungsfähigen Sachausgaben der Hauptgruppe 5 geleistet werden können; Ziffer 5.2. VV zu § 20 LHO soll wiederum nicht gelten.

Dieser Vermerk ist ebenfalls vereinbar mit der Bestimmung über die Deckungsfähigkeit in § 20 LHO. Zum Teil besteht ein enger sachlicher Zusammenhang, soweit Einsparungen bei Sachausgaben der Hauptgruppe 5 verwendet werden für Sachausgaben der Hauptgruppe 71. Im übrigen besteht jedenfalls ein verwaltungsmäßiger Zusammenhang, da die Bewirtschaftung der betroffenen Titel in einer Hand liegt.²⁶ Im übrigen ist der Umfang der übertragbaren Mittel auf 3% begrenzt, so daß von daher die politische Prioritätensetzung durch das Parlament nicht beeinträchtigt wird.

²³ Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 39 Abs. 1 Satz 2 LV.

²⁴ Nach Nr. 5.2. der VV zu § 20 LHO sind innerhalb der einzelnen Kapitel bei den sächlichen Ausgaben gegenseitig deckungsfähig die Ansätze der Titel der Gruppen 511- 527 des Gruppierungsplans mit Ausnahme der Gruppen 521 bis 523; dies gilt nicht für sächliche Verwaltungsausgaben, die übertragbar, für übertragbar erklärt oder die mit Ausgaben anderer Gruppen deckungsfähig sind.

²⁵ Vgl. die Angaben im Gruppierungsplan zu den Titeln.

²⁶ S. Dommach in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 20 LHO Rn. 3; Kockritz/Ermisch/Maatz, Bundeshaushaltsordnung, § 20 Rn. 6.2.

e) Bei dem Ministerium (1501) und den Hochschulen dürfen Mehrausgaben der Titelgruppe 99 (Informations- und Kommunikationstechnik) in Höhe der Minderausgaben bei den deckungsfähigen Sachausgaben der Hauptgruppe 5 geleistet werden; Ziffer 5.2 VV zu § 20 LHO gilt nicht. Dieser - gleichfalls als Flexibilisierungsmaßnahme bezeichnete - Haushaltsvermerk ist gemäß § 20 LHO über die Deckungsfähigkeit zulässig, da ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen den Sachausgaben (Hauptgruppe 5) und den Ausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik (Hauptgruppe 9) besteht.²⁷

C. Ergebnis

Die Änderungen im Entwurf des Haushaltsgesetzes und der Haushaltspläne sind nicht zu beanstanden. Bei dem Haushaltsvermerk im Haushaltsplan des Ministeriums des Innern und für Sport (Kapitel 0301) zur Hauptgruppe 4 ist allerdings - sofern er nicht entsprechend geändert wird - zumindest im Haushaltsvollzug sicherzustellen, daß die Deckungsfähigkeit nicht für Verfügungsmittel (und möglichst auch nicht für Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit) in Anspruch genommen wird.

Wissenschaftlicher Dienst

²⁷ Bevor die Titelgruppe 99 eingeführt wurde, wurden die IT-Beschaffungen unter dem Titel 515 01 geführt, sofern sie im Einzelfall DM 5000,-- nicht überschritten.