

Leitsätze:

1. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Haushaltstitels, im Haushalt des Finanzministers - Allgemeine Finanzverwaltung -, der die in der Höhe nicht bestimmte Verstärkung beliebiger Titel für sächliche Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen der Ressorts der Landesregierung ermöglicht und in seinem Umfang allein durch die Höhe der in den Einzelplänen aller Ressorts zu erwirtschaftenden Minderausgaben begrenzt wird.
2. Die im Haushaltsgesetz und im Haushaltsplan zum Ausdruck kommenden politischen Wertungen des Haushaltsgesetzgebers dürfen nicht mit Hilfe eines globalen Verstärkungstitels durch eine politische Wertung der Regierung ersetzt werden.
3. Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sind hochpolitischer Natur. Sie sind nach Haushaltsverfassungsrecht streng zu beurteilen.
4. Bei einer Ausgabe aus dem Haushaltstitel für "Öffentlichkeitsarbeit", die den vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Ansatz um ein Mehrfaches überschreitet, handelt es sich auch dann um eine überplanmäßige Ausgabe im Sinne von Artikel 85 Abs. 1 LV, wenn der Titel aus einem Leertitel im Haushalt des Finanzministers - Allgemeine Finanzverwaltung - entsprechend verstärkt wird. Der Finanzminister verletzt das Budgetrecht des Landtags, wenn er ohne Genehmigung des Landtages einer derartigen Ausgabe zustimmt, obwohl ein unabweisbares Bedürfnis nicht vorliegt.

Art. 81, 85 LV

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 28. Januar 1992 - VerfGH 1/91 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 1/91

Verkündet am: 28. Januar 1992

Köster

Verwaltungsgerichtsangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1.

2.

-

g e g e n

1.

2.

-

wegen haushaltsrechtlicher Befugnisse

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung

vom 15. Oktober 1991

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dres. h.c. mult. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

1. Es wird festgestellt,
 - a) daß der Finanzminister das Recht des Landtags aus Art. 81 der Landesverfassung dadurch verletzt hat, daß er den zu Lasten des Haushaltsjahres 1990 geleisteten Ausgaben für die vom 17. März bis zum 12. Mai 1990 durchgeführte Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung zugestimmt hat, obwohl die Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung nicht vorgelegen haben,
 - b) daß der Finanzminister das Recht des Landtags aus Art. 85 Abs. 2 der Landesverfassung dadurch verletzt hat, daß er die Genehmigung des Landtags zu den Ausgaben für die Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung nicht eingeholt hat.
2. Der Antrag gegen die Landesregierung wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die Antragsgegner bei der Finanzierung einer vom Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL) im Frühjahr 1990 durchgeführten Werbeaktion zur Abfallvermeidung das Budgetrecht des Landtags und die verfassungsrechtlichen Schranken für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben verletzt haben.

I.

Kurz vor der Landtagswahl 1990 veranstaltete der MURL eine Werbeaktion zur Abfallvermeidung, in deren Mittelpunkt eine zwischen dem 17. März 1990 und dem 12. Mai 1990 in Tageszeitungen flächendeckend in Nordrhein-Westfalen geschaltete Anzeigenserie stand. Die Anzeigen enthielten in zwölf Folgen verschiedene, an die Bürger gerichtete Hinweise zur Müllvermeidung und zur Wiederverwertung von Abfall ("Müllspartips"). Die Anzeigenserie wurde durch Funk-"Treatments" und Fernseh-Spots ergänzt. Die Gesamtausgaben für die Werbekampagne, zu deren Durchführung der MURL Werbeagenturen eingeschaltet hatte, beliefen sich im Haushaltsjahr 1990 auf fast 5 Millionen DM.

Die im Haushalt 1990 für die Öffentlichkeitsarbeit des MURL in der Titelgruppe für sächliche Verwaltungsausgaben bei Kapitel 10 020 Titel 531 11 zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel betragen 1,25 Millionen DM und waren von ihm für andere Zwecke verplant worden. Auf Antrag des MURL stimmte der Antragsgegner zu 1. zur Deckung der Kosten der Werbeaktion am 28. Februar 1990 einer Mehrausgabe in Höhe von 3,7 Millionen DM und am 9. März 1990 einer weiteren Mehrausgabe in Höhe von 1,3 Millionen DM als außerplanmäßige Ausgaben zu. Die Zustimmung war mit der Auflage

an den MURL verbunden, diese Mittel durch Minderausgaben im Einzelplan 10 zu erwirtschaften. Eine Genehmigung des Landtags wurde nicht eingeholt. Die Mehrausgaben wurden ihm auch nicht mitgeteilt.

Der Haushalt des Finanzministers - Allgemeine Finanzverwaltung - enthielt 1990 in Kapitel 14 020 den Titel 548 00 mit dem Text: "Zur Deckung von Mehrausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen. Minderausgaben bei den Titeln für sächliche Verwaltungsausgaben aller Einzelpläne verstärken diesen Titel". Der Titel wies keinen betragsmäßigen Ansatz auf. In den Erläuterungen hierzu hieß es: "Mittel sind bestimmt zur Deckung von Mehrausgaben (überplanmäßige, außerplanmäßige Ausgaben) bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen."

II.

Mit dem am 29. Januar 1991 eingeleiteten Organstreitverfahren machen die Antragstellerinnen eine Verletzung des dem Landtag zustehenden Budgetrechts und der verfassungsrechtlichen Schranken für überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben geltend.

Sie beantragen,

festzustellen,

- a) der Antragsgegner zu 1. habe das Recht des Landtags aus Art. 81 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung dadurch verletzt, daß er den zu Lasten des Haushaltsjahres 1990 geleisteten Ausgaben für die vom 17. März bis zum 12. Mai 1990 durchgeführte Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung zugestimmt habe, obwohl die Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung nicht vorgelegen hätten,

- b) der Antragsgegner zu 1. habe das Recht des Landtags aus Art. 85 Abs. 2 der Landesverfassung dadurch verletzt, daß er die Genehmigung des Landtags zu den Ausgaben für die Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung nicht eingeholt habe,
- c) die Antragsgegnerin zu 2. habe das Recht des Landtags aus Art. 81 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2 und Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung dadurch verletzt, daß sie die vorherige Ermächtigung des Landtags zu den Ausgaben für die Werbeaktion des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zur Abfallvermeidung nicht eingeholt habe.

Zur Begründung tragen die Antragstellerinnen vor:

Bei den für die Werbekampagne des MURL aufgewandten Mitteln habe es sich um außer- oder überplanmäßige Ausgaben gehandelt. Hiervon seien auch die Antragsgegner - etwa in den Zustimmungsschreiben des Finanzministers an den MURL vom 28. Februar und 9. März 1990 - zunächst ausgegangen; an ihrer eigenen Handhabung müßten sie sich festhalten lassen. In jedem Falle handele es sich bei zutreffender rechtlicher Würdigung nicht um planmäßige Ausgaben im Sinne von Art. 85 Abs. 1 LV.

Der Antragsgegner zu 1. habe den über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben für die Kampagne des MURL nicht zustimmen dürfen. Für diese Ausgaben habe weder ein unvorhergesehenes noch ein unabweisbares Bedürfnis bestanden. Stelle man auf die Sicht des MURL ab, sei das Bedürfnis für eine Werbeaktion zur Müllvermeidung angesichts der seit langem bekannten Problematik nicht unvorhergesehen. Stelle man hingegen für die Prüfung der Zustimmung auf die Sicht des Antragsgegners zu 1. ab, so habe jedenfalls kein unabweisbares Bedürfnis vorgelegen. Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden könne, bestehe für sie ein unabweisbares Bedürfnis. Die Mehrausgabe müsse so eilbedürftig sein, daß die Einbringung eines Nachtragshaushalts oder eines

Ergänzungshaushaltsplans oder ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden könne. Diese Voraussetzungen lägen hier nicht vor. Die abfallrechtlichen und abfallwirtschaftlichen Probleme seien im Frühjahr 1990 nicht anders und nicht gewichtiger als in der Zeit davor oder danach gewesen. Die Werbekampagne des MURL hätte einige Monate später gestartet werden können, ohne daß Nachteile für das gemeine Wohl durch diese Verschiebung zu befürchten gewesen seien. Im übrigen habe die Landesregierung am 16. August 1990 den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes im Landtag zur ersten Lesung eingebracht. Es sei deshalb ohne weiteres möglich gewesen, die für erforderlich gehaltenen Mehrausgaben auf diesem Wege einer ordentlichen parlamentarischen Bewilligung zu unterwerfen.

Der Antragsgegner zu 1. habe darüber hinaus das Budgetrecht des Landtags dadurch verletzt, daß er entgegen Art. 85 Abs. 2 LV nicht die Genehmigung des Landtags eingeholt habe.

Die Antragsgegnerin zu 2. habe wegen desselben Sachverhaltes ebenfalls das Recht der Landtags verletzt. Art. 85 Abs. 1 LV gebe dem Finanzminister nicht die Kompetenz, an der Landesregierung und dem Landtag vorbei im Haushaltsplan nicht vorhergesehene Ausgaben zu bewilligen und auf diese Weise eine eigene Ausgabenpolitik zu treiben. Der Finanzminister könne zwar von der Landesregierung in keinem Fall gezwungen werden, einer Ausgabe nach Art. 85 Abs. 1 LV zuzustimmen. Die Landesregierung könne aber verhindern, daß der Finanzminister den Weg des Art. 85 Abs. 1 LV einschlage. Eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts sei gegeben, wenn sie - wie hier - von dem Zustimmungsakt des Finanzministers hätte Kenntnis erlangen müssen, diese aber nicht erhalten und deshalb eine Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers nicht eingeholt habe. Für diesen Mangel müsse die Antragsgegnerin zu 2. einstehen.

Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

Zur Begründung tragen sie vor:

Der Antragsgegner zu 1. habe nicht gegen haushaltsverfassungsrechtliche Vorschriften verstoßen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung komme es auf die einfachgesetzlichen Regelungen der LHO nicht an. Die für die Kampagne des MURL verausgabten Mittel stellten planmäßige Ausgaben dar, so daß Art. 85 Abs. 1 LV nicht zur Anwendung komme. Die Planmäßigkeit der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel setze einen Ansatz im Haushaltsplan voraus. Dieser Ansatz sei im Einzelplan des MURL in der Titelgruppe für sächliche Verwaltungsausgaben unter dem Titel "Öffentlichkeitsarbeit" enthalten. Eine weitere Spezifizierung sei nicht vorgenommen worden, so daß diese Titelstelle für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit des MURL und damit auch für die Anzeigenserie zur Müllvermeidung einschlägig gewesen sei. Eine außerplanmäßige Ausgabe liege deshalb nicht vor.

Es habe sich auch nicht um eine überplanmäßige Ausgabe im Sinne von Art. 85 Abs. 1 LV gehandelt. Der Haushaltsplan könne seiner Natur nach nur Prognosen für die anfallenden notwendigen Ausgaben aufstellen. Angesichts der denkbaren verschiedenartigen Entwicklungen seien im Haushaltsrecht systemimmanente Korrekturmöglichkeiten enthalten, zu denen auch das Prinzip der Deckungsfähigkeit zu zählen sei; sie führe zu einer planbaren Austauschbarkeit von Ausgabezwecken und, soweit die Deckungsfähigkeit reiche, nicht zu überplanmäßigen Ausgaben. Hier sei eine Deckungsfähigkeit im Einzelplan des Finanzministers - Allgemeine Finanzverwaltung - in Kapitel 14 020 Titel 548 00 enthalten. Der Zweckbestimmung dieses Titels zufolge dienten die Mittel zur Deckung von Mehrausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen. Zu derartigen Verwaltungsausgaben gehörten auch Mittel für die

Öffentlichkeitsarbeit. Es handele sich um sog. Verstärkungsmittel. Die Bildung eines planübergreifenden Verstärkungstitels im Einzelplan der Allgemeinen Finanzverwaltung entspreche haushaltsrechtlicher Tradition. Dem stehe auch nicht entgegen, daß es sich bei dem Titel im Einzelplan des Finanzministers um einen Leertitel handle. Leertitel seien seit langem anerkannt und könnten immer dann angesetzt werden, wenn mangels Bestimmbarkeit eine genaue ziffernmäßige Veranschlagung der Höhe nach nicht möglich sei.

Die Budgethoheit des Parlaments werde durch diese haushaltsrechtliche Handhabung nicht berührt. Da der Haushaltsplan durch Gesetz festgestellt werde, sei die Aufnahme von Verstärkungsmitteln auch in Form von Leertiteln durch den Willen des Gesetzgebers gedeckt und deshalb gerade Ausdruck seiner Budgethoheit. Zwar würden in den Erläuterungen zum Haushaltsplan aus dem Verstärkungstitel zu deckende Ausgaben als über- oder außerplanmäßig bezeichnet; dies berühre aber allein das einfache Recht. Zudem seien die Erläuterungen nicht verbindlich, wie sich durch einen Umkehrschluß aus § 17 Abs. 1 Satz 2 LHO ergebe; die Haushaltspraxis binde seit langem die planmäßige Inanspruchnahme der Verstärkungsmittel nur aus Zweckmäßigkeitsgründen an die Kriterien des Art. 85 Abs. 1 LV, ohne sie verfassungsrechtlich dieser Vorschrift zu unterstellen. Dies diene im wesentlichen der Vereinfachung des Haushaltsvollzuges. Um nicht ständig während des Verlaufs des jeweiligen Haushaltsjahres mit hohem Verwaltungsaufwand klären zu müssen, wann die Verstärkungsmittel ausgeschöpft seien, wähle man den einfachen Weg und prüfe bei jeder Inanspruchnahme die Unvorhersehbarkeit und Unabweisbarkeit, obwohl dies erst bei Überschreiten des Verstärkungsfonds verfassungsrechtlich geboten sei.

Im übrigen seien aber auch die Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 1 LV gegeben, insbesondere habe für die Ausgabe ein unabweisbares Bedürfnis vorgelegen. Sofortiges Handeln sei geboten

gewesen. Eine Verschiebung der Aktion um mehr als ein halbes Jahr bis zur Aufstellung des Nachtragshaushaltsplans sei nicht vertretbar gewesen.

Der Antragsgegner zu 1. habe auch nicht gegen Art. 85 Abs. 2 LV verstoßen. Selbst wenn man vom Vorliegen überplanmäßiger Ausgaben ausgehe, hätten diese Ausgaben nicht der Genehmigungspflicht unterlegen. Art. 85 Abs. 2 LV sei im Zusammenhang mit der Berichtspflicht des § 37 Abs. 4 LHO zu sehen. Nur was nach dieser Vorschrift berichtspflichtig sei, bedürfe der Genehmigung des Landtags. Werde zur Deckung von Mehrausgaben bei einem Einzeltitel auf den Verstärkungsfonds zurückgegriffen, sei nicht dieser Rückgriff, sondern erst die Überschreitung des Verstärkungsfonds berichts- und damit genehmigungspflichtig. Die Mehrausgaben des Haushaltsjahres 1990 für sächliche Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen seien durch die Verstärkungsmittel haushaltsrechtlich gedeckt gewesen.

Auch der gegen die Antragsgegnerin zu 2. gerichtete Antrag sei unbegründet. Eine Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts durch Unterlassen komme überhaupt nur bei einer Unterrichtungspflicht des Antragsgegners zu 1. in Betracht. Eine derartige Pflicht bestehe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allein hinsichtlich der Ausgaben, denen aufgrund ihres finanziellen Umfangs politische Bedeutung zukomme. Diese Voraussetzung sei hier nicht erfüllt, weil die Ausgaben für die Aktion des MURL insgesamt weniger als 0,01 % des Gesamthaushalts betragen hätten.

Dem Landtag ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Er hat sich nicht geäußert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens wird auf die Akten Bezug genommen.

B.

Die Anträge sind nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 43 VerfGHG zulässig. In der Sache haben sie Erfolg, soweit sie sich gegen den - Antragsgegner zu 1. - richten. Der Antrag gegen die - Antragsgegnerin zu 2. - ist unbegründet.

I.

Der gegen den Antragsgegner zu 1. gerichtete Antrag wegen dessen Zustimmung zu den Ausgaben der Anzeigenaktion des MURL ist begründet. Er hat das Budgetrecht des Landtags aus Art. 81 LV dadurch verletzt, daß er den Ausgaben für die Werbekampagne des MURL zur Abfallvermeidung zugestimmt hat, obwohl die Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 LV nicht vorgelegen haben.

1. Bei den vom Antragsgegner zu 1. aus Kapitel 14 020 Titel 548 00 für die Werbeaktion des MURL zur Verfügung gestellten Mitteln handelte es sich - entgegen der im Verfahren vertretenen Auffassung des Finanzministers - nicht um planmäßige und - entgegen seiner in den Zustimmungsentscheidungen vom 28. Februar und 9. März 1990 zum Ausdruck gekommenen Auffassung - auch nicht um außerplanmäßige Ausgaben. Sie sind vielmehr als überplanmäßige Ausgaben iSv Art. 85 Abs. 1 Satz 1 LV zu bewerten. Überplanmäßige Ausgaben sind solche, bei denen der für die Zweckbestimmung im Haushaltsplan vorgesehene Ansatz unter Berücksichtigung der Ausgabereste, der Haushaltsvorgriffe und der zur Verstärkung verwendeten deckungspflichtigen Ausgaben überschritten wird (vgl. Vorl VV - BHO zu § 37 Nr. 1). Diese Voraussetzungen lagen hier vor.

Für das Haushaltsjahr 1990 war im Kapitel 10 020 Titel 531 11 des Haushaltsplanes des MURL für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ein Titelansatz von 1,25 Millionen DM vorgesehen;

er wurde jedoch durch die Ausgaben für die Anzeigenaktion des MURL um ein Mehrfaches überschritten. Auf diesen Haushaltstitel ist bei der Prüfung, ob eine überplanmäßige Ausgabe vorliegt, abzustellen. Dem steht nicht entgegen, daß es sich bei der Anzeigenaktion um die Umsetzung normativ vorgegebener Zielsetzungen auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und damit um primäre Regierungstätigkeit gehandelt hat (VerfGH, NWVB1 1992, 14, 15). Diese wurde in den Formen und mit den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit bewirkt und war deshalb im Sinne des Haushaltsrechts dem Aufgabenfeld der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen, zumal der Haushalt keinen spezieller bezeichneten Ansatz für solche Ausgaben enthielt. Von der Zuordnung zur Haushaltsposition für Öffentlichkeitsarbeit ist auch der Finanzminister in diesem Verfahren ausgegangen.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners zu 1. liegt haushaltsverfassungsrechtlich eine überplanmäßige Ausgabe vor, obwohl der Haushalt bei Kapitel 14 020 Titel 548 00 einen Ansatz zur Deckung von Mehrausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen ausweist. Hierbei handelte es sich um einen Verstärkungstitel in Gestalt eines Leertitels, der erst durch die in den Einzelplänen zu erwirtschaftende Minderausgaben aufzufüllen war.

- a) Es ist schon zweifelhaft, ob die Einrichtung eines solchen Haushaltstitels, der dem Finanzminister die in der Höhe nicht bestimmte Verstärkung beliebiger Titel für sächliche Verwaltungsausgaben in den Einzelplänen gestattet und zudem in seinem Umfang allein durch die Höhe der in den Einzelplänen zu erwirtschaftenden Minderausgaben begrenzt wird, haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Unter Berücksichtigung der Funktion des Art. 85 LV, dem Parlament eine mitlaufende Haushaltskontrolle bei Ausgaben für nicht vorgesehene Verwendungszwecke oder bei Ansatzüberschreitungen zu ermöglichen, begegnet dieser Leertitel, jedenfalls aber seine Handhabung verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Auffassung des Antragsgegners zu 1., über- oder außerplanmäßige Ausgaben aus

diesem Titel lägen nur vor, wenn wegen fehlender oder unzureichender Erwirtschaftung von Minderausgaben in den Einzelplänen die Zuflüsse aus Minderausgaben in den Leertitel hinter den Abflüssen aus diesem Titel zurückblieben, ließe die mitlaufende Haushaltskontrolle des Parlaments nach Art. 85 LV bei sächlichen Verwaltungsausgaben erst zum Zuge kommen, wenn der nach Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV verfassungsrechtlich gebotene rechnerische Ausgleich des Gesamthaushalts nicht mehr gegeben ist. Dagegen bestehen Bedenken, zumal erst zum Jahresende die Frage nach dem rechnerischen Ausgleich beantwortet werden kann, so daß eine Beteiligung des Parlaments während des Haushaltsjahres nicht stattfindet. Das widerspricht Sinn und Zweck von Art. 85 Abs. 2 LV. Diese Vorschrift ist im Zuge der Haushaltsrechtsreform des Bundes und der Länder durch Gesetz vom 14. Dezember 1971 (GV NW S. 393) geändert worden. Während nach Art. 85 Abs. 2 LV a.F. die Genehmigung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben "im Laufe des nächsten Rechnungsjahres" einzuholen war, ist nunmehr das Genehmigungsverfahren während des laufenden Haushaltsjahres durchzuführen. Durch das in der Neufassung zum Ausdruck kommende Prinzip der mitlaufenden Haushaltskontrolle sollen - im Verbund mit anderen seinerzeit neu gestalteten Kontrollmechanismen - verfassungsrechtlich die Mitwirkungsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers während des laufenden Haushaltsjahres gestärkt werden (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drucks. 7/617, S. 5, 9, 11).

Im übrigen gefährdet die Veranschlagung eines globalen Verstärkungstitels in Gestalt eines Leertitels auch den Grundsatz der sachlichen Spezialität und den der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um die Konkretisierung verfassungsrechtlicher Prinzipien, insbesondere das der Vollständigkeit des Haushaltsplans nach Art. 81 LV. Sie haben sich in langer Tradition entwickelt und besitzen heute den Rang von materiellem Verfassungsrecht (Stern, Staatsrecht, Bd II, § 50 III 1; Fischer-Menshausen in Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. von Ingo von Münch, 2. Aufl., Art. 110 Rdnr. 7; Mahrenholz in AK-GG, Art. 110 Rdnr. 47 ff;

Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Art. 110 Rdnr. 28 ff), so daß sie vom Verfassungsgerichtshof als Prüfungsmaßstab herangezogen werden dürfen und müssen.

Sachliche Spezialität gebietet, die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Dieses Prinzip ist mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit eng verbunden. Danach müssen die Ermächtigungen des Haushaltsplans so genau gefaßt sein, daß sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machen, nicht verschleiern und wirksam zu steuern vermögen. Die genannten Haushaltsgrundsätze sind insgesamt nicht nur bei der Aufstellung des Haushaltsplans zu beachtende Ordnungsprinzipien; ihnen kommt eine das parlamentarische Budgetrecht sichernde Funktion zu. An ihre Durchbrechung sind strenge Anforderungen zu stellen. Dem hat der Gesetzgeber in § 20 LHO durch die Bestimmungen für die Deckungsfähigkeit Rechnung getragen. Danach können Ausgaben nur bei Vorliegen eines verwaltungsmäßigen oder sachlichen Zusammenhangs für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden (§ 20 Abs. 2 Satz 1 LHO). Ausgaben, die ohne nähere Angabe des Verwendungszwecks veranschlagt sind, dürfen nicht für deckungsfähig erklärt werden (§ 20 Abs. 3 LHO). Gewichtige Gründe sprechen dafür, daß eine Globalermächtigung in Gestalt eines Leertitels zur Verstärkung aller Ansätze für sachliche Verwaltungsausgaben in allen Einzelplänen diesen Grundsätzen zuwiderläuft. Denn sie kann dazu führen, daß vom Haushaltsgesetzgeber für bestimmte Verwendungszwecke bewilligte Mittel in den verschiedenen Einzelplänen zwecks Erwirtschaftung von Minderausgaben nicht eingesetzt werden, dagegen jedoch Ausgaben für nur allgemein bezeichnete Verwendungszwecke getätigt werden, für die der Haushaltsgesetzgeber Ansätze nicht oder in geringerer Höhe vorgesehen hat. Der Einsatz globaler Verstärkungsmittel unter Verwendung eines Leertitels birgt die Gefahr der Umgehung des in Art. 85 LV vorgesehenen Verfahrens und damit einer Entmachtung des Haushaltsgesetzgebers in sich. Das

gilt auch dann, wenn das Parlament den Haushaltsplan in dieser Form beschließt und damit eine solche Mittelbewirtschaftung hinnimmt.

- b) Ob danach die Ausweisung des Leertitels 548 00 oder seine praktische Handhabung insgesamt verfassungswidrig sind, kann letztlich offenbleiben. Jedenfalls verstößt die vom Antragsgegner zu 1. zur Finanzierung der Anzeigenaktion bewilligte Verstärkung der im Titel 531 11 dem MURL zugewiesenen Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit gegen Art. 85 LV, weil sie im konkreten Fall auf einer nicht verfassungsgemäßen Inanspruchnahme der Ermächtigung im Titel 548 00 beruht.

Die Regierung hat bei der Inanspruchnahme von Ermächtigungen dieser Art den verfassungsrechtlichen Vorrang der Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan strikt zu beachten. Sie hat nicht nur - wie hier geschehen - den formalen Ermächtigungsrahmen einzuhalten. Vielmehr muß die Haushaltspraxis der Regierung im Rahmen der gebotenen verfassungskonformen Anwendung der Ermächtigung auch inhaltlich mit dem in seinen Haushaltsentscheidungen zum Ausdruck kommenden politischen Willen des Haushaltsgesetzgebers im Einklang stehen. Die in einem bestimmten Haushaltsansatz liegende politische Wertung des Haushaltsgesetzgebers zu einem konkreten Bereich von Ausgaben darf nicht mit Hilfe eines globalen Verstärkungstitels durch eine politische Wertung der Regierung ersetzt werden. Die Haushaltspraxis muß darüber hinaus auch Widersprüche zu den allgemeinen Wertungen des Haushaltsgesetzgebers vermeiden und darf von deren Grundlinie nicht abweichen. Danach unterliegt jedenfalls die Verstärkung eines stark von politischen Wertungen geprägten Titels wie des Titels für Öffentlichkeitsarbeit aus dem Leertitel 548 00 engen Grenzen, die für die Verstärkung sonstiger, weniger politisch bestimmter Titel für sächliche Verwaltungsausgaben nicht in gleichem Maße gelten mögen. Bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit handelt es sich um einen hochpolitischen

Gegenstand; das zeigt sich schon in der regelmäßig intensiven Diskussion der entsprechenden Haushaltsansätze im Parlament vor der Verabschiedung des Haushalts. Sie müssen unter haushaltsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten streng beurteilt werden. Es ist Sache des Parlaments, durch seine haushaltsrechtlichen Beschlüsse festzulegen, in welchem Umfang der Regierung Mittel für diesen Zweck zur Verfügung stehen sollen. In der Begrenzung des Haushaltsansatzes für diesen Zweck auf einen bestimmten Betrag liegt eine politische Wertung, die die Regierung grundsätzlich bindet und die jedenfalls wesentliche Änderungen mit Hilfe des globalen Verstärkungstitels 548 00 ausschließt.

Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben war die Finanzierung der Anzeigenaktion aus dem Leertitel 548 00 unzulässig. Sie läuft schon ausdrücklichen Wertungen des Haushaltsgesetzgebers zuwider. Das zeigt bereits § 6 Abs. 1 Haushaltsgesetz NW 1990. Danach sind bestimmte sächliche Verwaltungsaufgaben innerhalb eines Kapitels mit Einwilligung des Finanzministers gegenseitig deckungsfähig; hierzu gehören jedoch nicht die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit. Wenn danach auch mit Billigung des Finanzministers schon innerhalb desselben Ressorts Titel für Öffentlichkeitsarbeit nicht mit anderen Titeln aus den sächlichen Verwaltungsausgaben gegenseitig deckungsfähig sein können, so liegt darin zugleich eine von der Exekutive beim Haushaltsvollzug über den unmittelbaren Geltungsbereich der Bestimmung hinaus zu beachtende Vorgabe des Parlaments für die ressortübergreifende Handhabung eines globalen Verstärkungstitels. Erst recht war auf dem dargelegten verfassungsrechtlichen Hintergrund die Verstärkung des Haushaltstitels für Öffentlichkeitsarbeit auf das Mehrfache des vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Ansatzes haushaltsverfassungsrechtlich unzulässig. Demgemäß waren die aus Titel 548 00 bewilligten Verstärkungsmittel keine planmäßigen Ausgaben (vgl. speziell zu diesem Titel Müskens/Wazka, Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., S. 164, 165, 191). Auch der Antragsgegner zu 1. und

der MURL haben sie zunächst in diesem Sinne verstanden, wie sich aus den Zustimmungentscheidungen des Antragsgegners zu 1. vom 28. Februar und 9. März 1990 ergibt. Folgerichtig hat der Finanzminister seine Zustimmung jeweils von der Einsparung eines gleich hohen Betrages im Haushalt des MURL abhängig gemacht. Diese Möglichkeit sieht § 37 Abs. 2 LHO nur bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben vor.

- c) Die Voraussetzungen des demnach anwendbaren Art. 85 Abs. 1 LV lagen nicht vor. Nach dieser Vorschrift darf die Zustimmung des Finanzministers zu einer überplanmäßigen Ausgabe nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Ob überhaupt ein Bedürfnis für eine Ausgabe besteht, beantwortet sich im wesentlichen nach politischen Wertungen, deren Inhalt nur darauf gerichtlich überprüft werden kann, ob die Grenze der Vertretbarkeit offensichtlich überschritten worden ist. Insbesondere hinsichtlich der Frage, ob die Regierung aufgrund einer von ihr erkannten Gefahrenlage durch Warnungen und Empfehlungen an die Öffentlichkeit tritt, besitzt sie eine auch verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprärogative (VerfGH, NWVB1. 1992, 14, 17). Dagegen ist es eine verfassungsgerichtlich voll nachprüfbare Rechtsfrage, ob ein angenommenes Bedürfnis unvorhergesehen oder unabweisbar ist (BVerfGE 45, 1, 39). Die Tatbestandsmerkmale des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 LV bestimmen nämlich nicht, welche Ausgaben geleistet werden sollen, sondern legen als objektivierbare Maßstäbe fest, welches Verfassungsorgan im Einzelfall - Parlament oder Finanzminister - für die Ausgabenbewilligung kompetent ist.

Ob für die Ausgaben zur Finanzierung der Werbeaktion des MURL ein unvorhergesehenes Bedürfnis bestand, kann dahinstehen. Jedenfalls handelte es sich nicht um ein unabweisbares Bedürfnis. Unabweisbar ist ein Bedürfnis, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zeitlich nicht aufschiebbar ist. Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist,

daß die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplanes oder eines Ergänzungshaushaltsplanes oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regulären Haushalt ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor (BVerfGE 45, 1, 36 f).

Diese Voraussetzungen sind nicht gegeben. Es ist seit langem bekannt, politisch unumstritten und insbesondere durch § 1 a AbfG sowie § 1 LAbfG NW normativ vorgegeben, daß die Müllvermeidung im Abfallrecht oberste Priorität besitzt. Ebenfalls unumstritten ist, daß dieses Ziel noch nicht erreicht ist und sich sowohl Erzeuger als auch Verbraucher in ihren Verhaltensweisen umorientieren müssen (vgl. VerfGH, NWVB1. 1992, 14, 15). Diese Erkenntnis hatten auch die Antragsgegnerin zu 2. und als deren Mitglied der Antragsgegner zu 1. seit langem gewonnen. So hat die Antragsgegnerin zu 2. wiederholt erklärt, sie wirke darauf hin, die Abfälle auf der Produktions- und Verbraucherebene zu reduzieren, um den Grundsatz "Abfallvermeidung ist wichtiger als Abfallverwertung, Abfallverwertung ist wichtiger als Abfallagerung" durchzusetzen (s. die Antwort der Landesregierung vom 5. Oktober 1988, LT-Drucks. 10/3658 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten ...; LT-Drucks. 10/3560). Zu einer Änderung der darauf bezogenen Verhaltensweisen bedarf es trotz allgemeiner Akzeptanz des Zieles eines längeren Anpassungsprozesses. Darauf hinzuwirken, konnten Empfehlungen des MURL in plakativer Form und mit einfach strukturiertem prägnanten Inhalt mittel- und langfristig hilfreich und nützlich sein (VerfGH, NWVB1 1992, 14, 17). Kurzfristig konnte hingegen damit einem eventuell drohenden akuten Müllnotstand nicht abgeholfen werden. Demzufolge war die Durchführung dieser Werbekampagne nicht unaufschiebbar bis zur Verabschiedung des wenige Monate später im August 1990 eingebrachten Nachtragshaushalts. Da der Antragsgegner der durch die Werbekampagne des MURL bedingten überplanmäßigen Ausgabe

zugestimmt hat, ohne daß ein unabweisbares Bedürfnis hierfür vorgelegen hätte, hat er gegen Art. 85 Abs. 1 LV verstoßen und damit das Budgetrecht des Landtags aus Art. 81 LV verletzt.

II.

Der weitere gegen den Antragsgegner zu 1. gerichtete Antrag ist ebenfalls begründet. Der Antragsgegner zu 1. hat das Recht des Landtags dadurch verletzt, daß er die Genehmigung des Landtags zu der überplanmäßigen Ausgabe nicht eingeholt hat. Der Antragsgegner zu 1. war dazu nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 85 Abs. 2 LV verpflichtet. Seit der Änderung des Art. 85 Abs. 2 LV durch Gesetz vom 14. Dezember 1971 (GV NW S. 393) kann die Genehmigung nicht mehr im Laufe des nächsten Rechnungsjahres eingeholt werden. Um sie ist unverzüglich nachzusuchen, damit die mitlaufende Haushaltskontrolle des Parlaments sichergestellt wird. Dagegen hat der Antragsgegner zu 1. verstoßen. Wenn - wie der Antragsgegner zu 1. vorträgt - in der Haushaltspraxis bislang erst die Überschreitung eines Verstärkungsfonds als berichts- und genehmigungspflichtig betrachtet wird, so steht diese Praxis mit der Verfassung nicht im Einklang. Der Auffassung, einen Verfassungswandel dahingehend anzunehmen, daß dadurch die Kompetenzen und Verantwortung des Parlaments verkürzt und die des Finanzministers erweitert worden seien, kann nicht gefolgt werden.

III.

Der gegen die Antragsgegnerin zu 2. gerichtete Antrag ist unbegründet. Der Verfassungsgerichtshof vermag nicht festzustellen, daß die Antragsgegnerin zu 2. das parlamentarische

Budgetrecht dadurch verletzt hat, daß sie die vorherige Ermächtigung des Landtages zu den Ausgaben für die Werbeaktion des MURL nicht eingeholt hat.

Die Regierung kann das Budgetrecht des Parlaments dadurch verletzen, daß sie gegenüber dem Finanzminister den Weg zu einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe freigibt, obwohl zeitgerecht die Rechtsgrundlage für die Ausgabe durch einen Ergänzungs- oder Nachtragshaushalt hätte beschafft werden können (vgl. BVerfGE 45, 1, 48). Sie verletzt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts überdies auch dann die Kompetenz des Landtags, wenn sie von dem Schritt ihres Finanzministers hätte Kenntnis erlangen müssen, sie aber nicht erhalten und deshalb eine Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers nicht herbeigeführt hat (BVerfGE 45, 1, 49). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt. Grundlage für Pflichtverletzungen der Regierung gegenüber dem Parlament ist eine entsprechende Informationspflicht des Finanzministers gegenüber der Regierung. Hier bestand eine solche Informationspflicht nicht.

Nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen ist der Finanzminister gegenüber der Regierung verpflichtet, diese davon zu unterrichten, daß im Haushalt über außer- und überplanmäßige Mittel zu disponieren ist. Diese Informationspflicht des Finanzministers gegenüber der Regierung besteht jedoch nicht uneingeschränkt. Sie setzt voraus, daß es sich bei den über- oder außerplanmäßigen Ausgaben um solche handelt, die von erheblichem Gewicht sind. Es ist Sache des Haushaltsgesetzgebers zu entscheiden, ob er bei Fällen unterhalb einer bestimmten Größenordnung, die eine gesonderte Haushaltsvorlage ernsthaft unpraktikabel erscheinen läßt, den Finanzminister allgemein von dieser verfassungsrechtlichen Kommunikations- und Konsultationspflicht freistellt (BVerfGE 45, 1, 39). Von dieser Möglichkeit hat der Landtag in § 6 Abs. 2 Haushaltsgesetz NW 1990 i.V.m. § 37 Abs. 1 Satz 2 LHO Gebrauch

gemacht. Danach besteht eine Informationspflicht des Finanzministers erst bei über- oder außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM. Die Ausgaben für die Werbeaktion des MURL beliefen sich aber nur auf fast 5 Millionen DM und lagen damit deutlich unter der die Konsultationspflicht der Antragsgegner auslösenden Schwelle.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c. Palm

Prof.Dr. Brox Prof.Dr.Dres.h.c.mult.Stern Jaeger Prof.Dr.Schlink