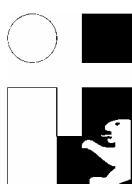


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 4

Außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung für Dienstleistungen Dritter
in der Bewährungs- und Gerichtshilfe



Rechnungshof Baden-Württemberg

II. Allgemeines und Organisation

Außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung für Dienstleistungen Dritter in der Bewährungs- und Gerichtshilfe

4

Das Finanzministerium erteilte für die Aufgabenübertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger seine Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung. Für die Inanspruchnahme dieses Notbewilligungsrechts lagen die rechtlichen Voraussetzungen nicht vor.

1 Sachverhalt

Der Ministerrat billigte am 16.12.2003 in seiner Grundsatzentscheidung zur Justizreform das Vorhaben des Justizministeriums, ein Pilotprojekt zur Übertragung der sozialen Dienste in der Justiz, insbesondere der Bewährungs- und Gerichtshilfe, mit dem Ziel einer generellen Übertragung auf freie Träger durchzuführen. Die rechtliche Möglichkeit für die Aufgabenübertragung auf einen freien Träger wurde mit Art. 58 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes vom 01.07.2004 geschaffen.

Das Land führte vom 01.01.2005 bis 31.12.2006 in den Landgerichtsbezirken Stuttgart und Tübingen ein Pilotprojekt durch. Für die Dauer des Pilotprojekts übertrug es die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen privaten Auftragnehmer.

Den Dienstleistungsauftrag für die landesweite „Übernahme der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg“ schrieb das Justizministerium am 18.05.2006 europaweit aus. Die Ausschreibung sah einen Vertragsbeginn am 01.01.2007 mit einer Laufzeit von zehn Jahren vor. In der Ausschreibung war unter „Sonstige Informationen“ folgende Bedingung enthalten: „Die Ausschreibung erfolgt unter dem Vorbehalt der Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel. Diese Mittel sollen in den Staatshaushaltsplan 2007/08 des Landes Baden-Württemberg eingestellt werden. Die notwendige Verpflichtungsermächtigung soll noch im Laufe des Jahres 2006 zur Verfügung gestellt werden.“

Die Ausschreibung wurde als wettbewerblicher Dialog durchgeführt. Bieter sollten ihre Teilnahmeanträge bis zum 30.06.2006 abgeben. Von den zwei Trägern, die ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet hatten, zog einer seine Bewerbung am 01.08.2006 zurück. Nach drei Verhandlungsterminen legte der verbliebene Anbieter am 10.11.2006 ein Angebot vor.

Der Ministerrat beschloss am 07.11.2006 den Entwurf des Staatshaushaltsplans 2007/08. Darin sind bei Kapitel 0503 Titel 534 71 die Ausgaben des Landes an einen freien Träger für die Erbringung von Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg in den Jahren 2007 mit 7,5 Mio. € und 2008 mit 7,3 Mio. € veranschlagt. Der Beschluss des Ministerrats basierte auf der Kabinettsvorlage des Finanzministeriums vom 06.11.2006, in der auf die Aufgabenübertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe hingewiesen wird.

Parallel dazu bereiteten Finanzministerium und Justizministerium die Unterrichtung des Landtags über die beabsichtigte Einwilligung des Finanzministeriums in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung vor. Mit Schreiben vom 09.11.2006 teilte der Finanzminister dem Präsidenten des Landtags von Baden-Württemberg mit, dass nach erfolgreicher Beendigung des Pilotprojekts die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe landesweit auf einen freien Träger übertragen werden sollen. Vor Unterzeichnung dieses Vertrags bedürfe es aus haushaltrechtlichen Gründen einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung in Höhe von insgesamt bis zu 65 Mio. €, die ab dem Jahr 2007 verteilt auf zehn Jahre kassenwirksam würde. Die Verpflichtungsermächtigung habe bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2005/06 bzw. des Haushaltsnachtrags 2006 nicht aufgenommen werden können, da die Ausgestaltung der Bewährungshilfe in freier Trägerschaft und die erforderlichen finanziellen Leistungen an den freien Träger zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar gewesen seien.

Nach § 7 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 Staatshaushaltsgesetz 2005/06 dürften über- und außerplanmäßige Bewilligungen ohne vorherige Konsultation des Landtags nur bis zu einem kassenwirksam werdenden Jahresbetrag in Höhe von 5 Mio. € im Einzelfall erteilt werden. Da die erforderliche Verpflichtungsermächtigung diese Betragsgrenze übersteige, habe der Finanzminister nach § 47a Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags anzufragen, ob der Landtag rechtzeitig über eine Bewilligung in der Form eines Nachtragshaushalts entscheiden könne.

Der Finanzminister führte weiter aus: „Aufgrund des besonderen Zeitdrucks gehe ich davon aus, dass eine rechtzeitige Bewilligung durch den Landtag nicht möglich sein wird. Die Ausschreibung war auf eine landesweite Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger zum 01.01.2007 ausgerichtet. Ein Hinausschieben dieses Termins ist aus vergaberechtlichen Gründen nicht möglich. Eine verzögerte Ermächtigung zum Eingehen der Zahlungsverpflichtung würde zu einem Scheitern des gesamten Projekts führen. Ich beabsichtige daher, auf Antrag des Justizministeriums die erforderliche Verpflichtungsermächtigung außerplanmäßig gemäß §§ 37 und 38 Landeshaushaltssordnung (LHO) bereitzustellen.“

Der Finanzausschuss des Landtags behandelte das Schreiben des Finanzministers vom 09.11.2006 am 23.11.2006. Mitglieder des Finanzausschusses stellten dabei die Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung durch das Finanzministerium in Frage. Ein Antrag, das Vorgehen des Finanzministeriums zu missbilligen, wurde im Finanzausschuss mehrheitlich abgelehnt.

Das Justizministerium beantragte am 14.11.2006 die Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung beim Finanzministerium. Der Ministerrat beauftragte am 20.11.2006 das Justizministerium, nach Vorliegen der haushaltrechtlichen Voraussetzungen dem Bieter den Zuschlag für die flächendeckende Erfüllung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg zu erteilen.

Das Finanzministerium willigte mit Schreiben an das Justizministerium vom 29.11.2006 in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von bis zu 58 Mio. € ein. Das Justizministerium erteilte darauf hin mit Schreiben vom 30.11.2006 dem freien Träger den Zuschlag. Am 06.12.2006 unterzeichneten der Justizminister und der freie Träger den Vertrag.

Eine Landtagsfraktion reichte am 18.01.2007 Klage beim Staatsgerichtshof ein. Darin wird im Wesentlichen die Feststellung beantragt, dass die Einwilligung des Finanzministers und das Unterlassen eines Nachtragshaushaltsgesetzes durch die Landesregierung zur Finanzierung der Aufgabenübertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe verfassungswidrig waren und die Mitwirkungsrechte des Landtags verletzt haben.

2 Rechtsgrundlagen

Nach Art. 79 der Landesverfassung sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen und in einem Haushaltsgesetz vom Landtag festzustellen. Ein Nachtragshaushaltsgesetz gemäß § 33 LHO kommt in Betracht, wenn die Haushaltsansätze für die vorgesehenen Zwecke nicht ausreichen oder neue Aufgaben finanziert werden müssen. Nach Art. 81 der Landesverfassung in Verbindung mit §§ 37 und 38 LHO kann der Finanzminister jedoch auch in über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen einwilligen. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25.05.1977 wird dem Finanzminister bei Ausübung dieses Notbewilligungsrechts lediglich eine subsidiäre Kompetenz für dringende Notfälle eingeräumt (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 45, Seite 1).

Der Finanzminister darf seine Einwilligung zu solchen Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilen. Unvorhergesehen ist ein Bedarf, der dem Grunde oder der Höhe nach so spät erkannt wird, dass eine Veranschlagung im Haushaltsplan nicht mehr möglich ist (Verwaltungsvorschrift Nr. 2.1.1 zu § 37 LHO). Als unabweisbar ist ein Bedürfnis nach § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO insbesondere nicht anzusehen, wenn nach Lage des Einzelfalls ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt oder die Ausgabe bis zum nächsten Haushaltsgesetz zurückgestellt werden kann.

Ein Nachtragshaushaltsgesetz ist bei neuen Verpflichtungsermächtigungen nach § 7 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 Staatshaushaltsgesetz 2005/06 dann nicht erforderlich, wenn die voraussichtlich kassenwirksam werdenden Jahresbeträge 5 Mio. € nicht überschreiten.

Zur Beschleunigung des parlamentarischen Verfahrens kann der Präsident des Landtags den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes nach § 47a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtags im Einvernehmen mit den Fraktionen unmittelbar an den Finanzausschuss überweisen.

3 Bewertung des Finanzministeriums und des Justizministeriums

Das Finanzministerium und das Justizministerium teilten dem Rechnungshof ihre Bewertung der haushaltsmäßigen Abwicklung der Maßnahme in einem gemeinsamen Schreiben vom 27.12.2006 mit:

Bei Verabschiedung des Staatshaushaltsplans 2005/06 im Februar 2005 und des Nachtrags zum Staatshaushaltsgesetz 2006 am 30.11.2005 seien weder die konkrete Form der Ausgestaltung der Bewährungshilfe noch die erforderlichen finanziellen Leistungen an einen freien Träger absehbar gewesen. Vor einer Ausschreibung der Maßnahme sei die Landtagswahl 2006 und die Koalitionsvereinbarung abgewartet worden. Das endgültige Konzept der Aufgabenübertragung habe erst im September 2006 festgestanden.

Vor Abgabe des Angebots am 10.11.2006 hätten die Grundlagen für den Entwurf eines Nachtragshaushaltsplans nicht vorgelegen. Es sei bis zuletzt offen gewesen, ob das Projekt insgesamt scheitere oder die Betragsgrenze für kassenwirksame Jahresbeträge von 5 Mio. € überschritten werde. Bei den vom Justizministerium im April 2006 angemeldeten Planansätzen für den Staatshaushaltsplan 2007/08 habe es sich um vorläufige Bedarfsermittlungen gehandelt. Bei einem frühzeitigen parlamentarischen Nachtragsverfahren hätte der einzige Anbieter von dem vom Land ins Auge gefassten Gesamtvolumen des Entgelts Kenntnis erhalten. Außerdem sei eine Abweichung vom vorgesehenen Vertragsbeginn zum 01.01.2007 vergaberechtlich äußerst problematisch gewesen.

Der Landtag sei inhaltlich mit der Aufgabenübertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe befasst gewesen. Die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts in derartigen Fällen entspreche einer bislang nicht beanstandeten Praxis. Das Finanzministerium sei seiner Kommunikations- und Konsultationspflicht gegenüber dem Landtag rechtzeitig nachgekommen. Auch habe der Finanzausschuss in seiner Sitzung am 23.11.2006 keinen Nachtragshaushalt gefordert.

Im Ergebnis kommen das Finanzministerium und das Justizministerium zu der Auffassung, dass die Einwilligung des Finanzministers in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung tatsächlich und rechtlich nicht zu beanstanden sei. Das gewählte Verfahren und die erteilte Einwilligung seien mit der Landesverfassung vereinbar.

4 Beurteilung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof prüfte im Januar 2007 beim Finanzministerium und beim Justizministerium die haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahme, insbesondere die Frage der Zulässigkeit der Einwilligung in die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung.

Nach dem Ergebnis dieser Erhebungen lagen die Voraussetzungen für die Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in Höhe von bis zu 58 Mio. € aus folgenden Gründen nicht vor:

4.1 Unvorhersehbarkeit

Die vorgesehene landesweite Aufgabenübertragung entsprach der Beschlusslage der Landesregierung. Die Haushaltswirksamkeit der beabsichtigten Maßnahme war deshalb bereits seit dem Beschluss des Ministerrats im Dezember 2003 dem Grunde nach vorhersehbar. Somit konnten ab diesem Zeitpunkt die notwendigen Ermittlungen für die „Haushaltsreife“ des Vorhabens in die Wege geleitet werden. Die Möglichkeit, dass eine neue Regierung das Projekt eventuell nicht mehr umsetzen will, rechtfertigt nicht, von einer rechtzeitigen Schaffung der haushaltrechtlichen Voraussetzungen abzusehen.

Für eine Veranschlagung reicht eine Kostenschätzung aus. Die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen im Staatshaushaltsplan basiert regelmäßig auf Kostenschätzungen. Das von den Ministerien als Voraussetzung für eine Veranschlagung geforderte konkrete Angebot auf eine Ausschreibung ist nicht erforderlich. Die vorherige Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen wird auch vom Justizministerium in anderen Fällen praktiziert. So ist z. B. im Staatshaushaltsplan 2007/08 bei Kapitel 0508 Titel 534 02 bereits die Verpflichtungsermächtigung für den teilprivatisierten Betrieb der voraussichtlich im Jahr 2009 in Betrieb gehenden Justizvollzugsanstalt Offenburg mit den zu erwartenden Jahresbeträgen für die Jahre 2009 bis 2013 enthalten.

Das Justizministerium erstellte im April 2006 für den Voranschlag des Staatshaushaltsplans 2007/08 eine Vollkostenrechnung. Die auf dieser Basis geschätzten Ausgaben blieben bis zur Verabschiedung des Staatshaushaltsplans 2007/08 im Februar 2007 unverändert. Lediglich der Planvermerk und die Erläuterungen wurden im Oktober 2006 aktualisiert. Die Vollkostenrechnung bildete auch noch die Grundlage für den vom Finanzminister in seinem Schreiben an den Landtag vom 09.11.2006 genannten Bedarf der Verpflichtungsermächtigung von bis zu 65 Mio. €. Die im November 2006 vom Finanzministerium auf der Basis des tatsächlichen Angebots bewilligte Verpflichtungsermächtigung lag mit einem Gesamtvolumen von 58 Mio. € nicht wesentlich unter diesem Betrag.

Dies belegt, dass diese Ausgabenschätzung auch als Grundlage für die Veranschlagung einer entsprechenden Verpflichtungsermächtigung in einem Nachtragshaushalt ausreichend gewesen wäre. Hätte das Justizministerium seine Vollkostenrechnung statt im April 2006 bereits im Herbst 2005 erstellt, wäre eine Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigung in dem am 30.11.2005 vom Landtag beschlossenen Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2006 möglich gewesen.

Da die vorgesehene Maßnahme aber weder bei der Aufstellung des Urhaushalts noch zum Zeitpunkt der Vorbereitung des Nachtragshaushalts 2006 nach Kenntnis des Finanzministeriums haushaltstreif war, konnte das Finanzministerium für die Beurteilung der zur Realisierung der Maßnahme erforderlichen außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung zwar zu diesem Zeitpunkt von einem unvorhergesehenen Bedürfnis ausgehen; das Finanzministerium hätte jedoch aufgrund seiner vorherigen Beteiligung an der Maßnahme schon damals auf eine rechtzeitige Ausgabenschätzung hinwirken müssen.

4.2 Unabweisbarkeit

Nach Auffassung des Rechnungshofs lag das für die Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung außerdem notwendige unabweisbare Bedürfnis nicht vor.

Als unabweisbar ist ein Bedürfnis nach § 37 Abs. 1 Satz 3 LHO insbesondere nicht anzusehen, wenn ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt werden kann.

Durch die vom Justizministerium im April 2006 erstellte Vollkostenrechnung war der voraussichtliche Mittelbedarf für das Projekt hinreichend bekannt. Insbesondere ging das Justizministerium bereits zu diesem Zeitpunkt von einer Überschreitung der für einen Nachtragshaushalt maßgeblichen Betragsgrenze aus. Aus den vom Rechnungshof eingesehenen Unterlagen ergaben sich jedenfalls keine Hinweise, dass die voraussichtlichen kassenwirksamen Jahresbeträge der Verpflichtungsermächtigung die Betragsgrenze von 5 Mio. € unterschreiten würden. Folglich hätte der Entwurf eines Nachtragshaushalts ohne Zeitdruck vorbereitet werden können, zumal über die Notwendigkeit einer haushaltsrechtlichen Grundlage in Form einer Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsjahr 2006 nach einem Vermerk des Finanzministeriums vom 20.03.2006 zwischen dem Justizministerium und dem Finanzministerium Einvernehmen bestand.

Die nach Vorlage der Vollkostenrechnung damals noch offenen konzeptionellen Fragen und ihre - vergleichsweise nachrangigen - Kostenfolgen wurden bis Ende September 2006 geklärt. Für das Finanzministerium war zu diesem Zeitpunkt aus dem Sitzungsplan des Landtags erkennbar, dass eine rechtzeitige Verabschiedung eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2006 möglich war, wenn dieses in der Finanzausschusssitzung des Landtags am 23.11.2006 behandelt würde.

Für die Finanzausschusssitzung am 23.11.2006 verfasste das Finanzministerium in Abstimmung mit dem Justizministerium jedoch das Schreiben an den Präsidenten des Landtags vom 09.11.2006, mit dem der Landtag über die beabsichtigte Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung durch den Finanzminister unterrichtet wurde. Das Finanzministerium knüpfte hierbei an vergleichbare Notbewilligungen in der Vergangenheit an. Es wurde eine Behandlung in der Sitzung des Finanzausschusses am 23.11.2006 angestrebt. Aus den Akten ergaben sich keine Hinweise auf alternative Überlegungen zur Aufstellung eines Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes. Das Finanzministerium vertrat vielmehr in einem internen Vermerk vom 20.11.2006 die Auffassung, dass ein Nachtragshaushaltsplan wegen einer Einzelmaßnahme nicht aufzustellen sei.

Das Finanzministerium hätte anstelle seines „Konsultationsschreibens“ an den Landtag vom 09.11.2006 den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes mit der Verpflichtungsermächtigung vorbereiten können. Dazu hätte der Ministerrat spätestens am 07.11.2006 zusammen mit dem Entwurf des Staatshaushaltsgesetzes 2007/08 den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2006 beschließen können. Wenn bei der Aufgabenübertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe am 07.11.2006 die „Haushaltsreife“ für die im Entwurf des Staatshaushaltspans 2007/08 veranschlagten Ausgaben vorlag, war diese auch für die in einem Nachtragshaushaltsgesetz 2006 zu veranschlagende Verpflichtungsermächtigung gegeben. Bei einer Übersendung des Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes an den Landtag am 09.11.2006 hätte der Bieter vor seiner Angebotsabgabe am 10.11.2006 keine Kenntnis über den veranschlagten Betrag erhalten.

Unter Anwendung des nach der Geschäftsordnung des Landtags möglichen vereinfachten Verfahrens für Nachtragshaushaltsgesetze hätte ein am 07.11.2006 vom Ministerrat beschlossener Gesetzentwurf am 23.11.2006 im Finanzausschuss des Landtags behandelt werden können. Der Beschluss des Ministerrats vom 20.11.2006 zum Gesamtprojekt lag zu diesem Zeitpunkt gleichfalls vor. Die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses hätte auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Landtags am 06.12.2006 genommen und das Nachtragshaushaltsgesetz mit zusammengefasster zweiter und dritter Beratung am selben Tag verabschiedet werden können. Weitere Sitzungen des Landtags fanden am 07./13./14.12.2006 statt.

Die am 23.11.2006 aus anderen Gründen vereinbarte Sondersitzung des Finanzausschusses am 07.12.2006 wäre für das Nachtragshaushaltsgesetz nicht erforderlich gewesen.

Bei dieser Sachlage war das Bedürfnis nicht unabweisbar, weil die Verabschiebung eines Nachtragshaushaltsgesetzes ohne Weiteres zeitlich möglich gewesen wäre.

Das Bedürfnis für eine Einwilligung in eine außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung war aber auch aus anderen Erwägungen nicht unabweisbar.

Die zum 01.01.2007 angestrebte Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger entsprach sicherlich dem politischen Willen der Landesregierung. Gleichwohl war die beabsichtigte Realisierung sachlich nicht zwingend notwendig und zeitlich nicht unaufschiebbar.

Das Vorhaben stand unter der Prämisse der Mittelbereitstellung durch den Haushaltsgesetzgeber. Demgemäß enthielt die auf einen Vertragsbeginn ab 01.01.2007 ausgerichtete europaweite Ausschreibung ausdrücklich einen „Haushaltsvorbehalt“. Danach konnte kein Bieter von einem unumstößlichen „Starttermin“ zum 01.01.2007 ausgehen. Vielmehr stand von vornherein fest, dass auch eine Aufhebung der Ausschreibung mangels Vorliegen der haushaltrechtlichen Voraussetzungen in Betracht kommen kann.

Insoweit konnte auch der im Rahmen des wettbewerblichen Dialogs einzig verbliebene Bieter hinsichtlich der Schaffung der notwendigen Organisation, abgesehen von der finanziellen Wertung seines Angebots, nicht auf einen fixen Vertragsbeginn vertrauen.

Im Übrigen hätte auch eine eventuelle Zuschlagsfrist gemäß § 28 Ziffer 1 Abs. 2 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A einvernehmlich - etwa bis nach der Verabschiedung des Staatshaushaltsplans 2007/08 - verlängert werden können.

Jedenfalls wäre angesichts der Risiko- und Interessenlage des Bieters das Projekt bei einem späteren Beginn nicht insgesamt gescheitert. Bei einer Verschiebung bis nach der Verabschiedung des Staatshaushaltsplans 2007/08 hätten die Aufgaben in den beiden Pilotbezirken wieder vom Land übernommen werden müssen. Dies wäre bei dem vom Justizministerium und vom Finanzministerium auch für möglich gehaltenen Scheitern des Gesamtprojekts ebenfalls erforderlich gewesen. Das Vorhaben war deshalb auch von daher aufschiebbar und die Notwendigkeit einer außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung somit nicht unabweisbar.

4.3 Bisherige Praxis des Finanzministeriums

Der Rechnungshof überprüfte die vom Finanzministerium dargestellten Vergleichsfälle über die parlamentarische Praxis bei Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts in der Vergangenheit nicht im Einzelnen. In manchen Fällen wurde eine - gesetzlich nicht vorgesehene - Zustimmung des Finanzausschusses für die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts durch den Finanzminister herbeigeführt. In anderen Fällen wurde der Finanzausschuss über die Inanspruchnahme des Notbewilligungsrechts durch den Finanzminister unterrichtet.

Gegenüber der abweichenden Praxis des Finanzministeriums betont der Rechnungshof, dass auch für den Finanzbedarf einer Einzelmaßnahme ein Nachtragshaushalt aufzustellen ist, wenn die Betragsgrenze von 5 Mio. € überschritten wird. Dies wäre auch im vorliegenden Fall notwendig und möglich gewesen.

Eine in der Vergangenheit möglicherweise nicht beanstandete zu großzügige Praxis beim Notbewilligungsrecht wäre keine Rechtfertigung für die Nichtbeachtung gesetzlicher Vorschriften und damit auch keine Rechtfertigung für die Einwilligung in die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung in diesem Fall.

5 Stellungnahmen des Finanzministeriums und des Justizministeriums

Das Finanzministerium und das Justizministerium haben mitgeteilt, es solle zunächst eine Stellungnahme zu der beim Staatsgerichtshof anhängigen Organklage abgegeben werden. Im Hinblick auf dieses schwierige Verfahren könnten sie zu dem Denkschriftbeitrag nicht Stellung nehmen.

6 Schlussbemerkung

Ein planmäßig über einen langen Zeitraum vorangetriebenes politisches Projekt mit erheblichen finanziellen Folgen muss rechtzeitig in den Haushaltsplan aufgenommen werden. Andernfalls hätte es die Exekutive in der Hand, den Haushaltsgesetzgeber durch entsprechende Steuerung der Haushaltsreife zu umgehen.

Das Finanzministerium hätte die Einwilligung in die außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigung des Justizministeriums mangels Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen nicht erteilen dürfen. Ein Nachtragshaushaltsgesetz hätte, wie dargelegt, rechtzeitig herbeigeführt werden können.

Das Finanzministerium kann sich auch nicht darauf berufen, dass im Finanzausschuss am 23.11.2006 die Aufstellung eines Nachtragshaushalts nicht beantragt wurde. Es war die Aufgabe des Finanzministeriums, rechtzeitig dem Ministerrat den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes vorzulegen und dessen Einbringung im Landtag vorzubereiten.