

Die erste Landtagsauflösung in Nordrhein-Westfalen

Dr. Christoph Goos, Bonn*

I. Einleitung

Die Antwort auf die Anfrage kam postwendend: Es gebe kein Gutachten, nur einen internen Vermerk, und der werde von Seiten der Landtagsverwaltung nicht veröffentlicht.¹ Ob diese Praxis mit den Vorgaben des Informationsfreiheitsgesetzes NRW² vereinbar ist,³ mag hier auf sich beruhen. Der entscheidende Satz des dreiseitigen Papiers, das am 14. März 2012 zur ersten Auflösung eines Landtags in der Geschichte Nordrhein-Westfalens⁴ führen sollte, ist ohnehin längst bekannt: „Wegen der Besonderheiten des Haushaltsplans kann die Ablehnung eines Einzelplans in der zweiten Lesung zum Scheitern des Haushalts führen, die in der dritten Lesung durch den Landtag nicht mehr korrigiert werden kann.“⁵

II. Drei Tage im März: Der Sachverhalt

Was war geschehen? Bei der Landtagswahl am 9. Mai 2010 hatten CDU und SPD je 67, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 23, die FDP 13 und DIE LINKE 11 der 181 Landtagsmandate errungen.⁶ Nach schwierigen Sondierungsgesprächen wurde *Hannelore Kraft* (SPD) am 14. Juli 2010 mit den Stimmen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der LINKEN zur Ministerpräsidentin gewählt.⁷ Das Haus-

haltsgesetz 2011⁸ hatte die rot-grüne Minderheitsregierung *Kraft* noch mit der erforderlichen einfachen Mehrheit gegen die Stimmen der CDU und der FDP durch den Landtag bekommen, weil DIE LINKE an den Abstimmungen über die Einzelpläne in der zweiten Lesung nicht teilnahm⁹ und sich bei der Schlussabstimmung über den Gesamthaushalt in der dritten Lesung enthielt.¹⁰ Dass die CDU auch das Haushaltsgesetz 2012¹¹ ablehnen würde, war absehbar. Am 6. März 2012 legte sie ein eigenes Sparkonzept vor¹² und brachte einen entsprechenden Änderungsvorschlag in den Landtag ein.¹³ Am 12. März 2012 – einem Montag, zwei Tage vor der zweiten Lesung des Haushaltsgesetzes im Landtag am 14. März 2012 – erschien in der Rheinischen Post ein Zeitungsinterview mit dem FDP-Fraktionschef *Gerhard Papke*: Seine Fraktion werde in der zweiten Lesung des Haushalts sämtliche Einzelpläne der Regierung ablehnen, und die FDP werde den Haushalt auch in der dritten Lesung mit allen 13 Abgeordneten ablehnen, sofern keine nennenswerten Einsparungen erfolgten.¹⁴ *Peter Jeromin*, Direktor beim Landtag, bat daraufhin nach eigenen Angaben den zuständigen Abteilungsleiter *Hans-Josef Thesling* in der montäglichen Wochenbesprechung um eine Stellungnahme zu der Frage, wie eine Ablehnung von Einzelplänen durch die Mehrheit von CDU, FDP und DIE LINKE in der zweiten Lesung des Haushaltsgesetzes rechtlich zu bewerten sein würde. *Thesling* und sein zuständiger Referatsleiter *Olaf Schade* kamen – so jedenfalls wird berichtet¹⁵ – zu dem Ergebnis, dass wie im Bundestag auch ein Landeshaushalt als abgelehnt zu gelten habe, wenn auch nur ein einziger Einzelhaushalt in zweiter Lesung mehrheitlich verworfen werde. Die Auffassung der beiden Landtagsjuristen wurde in einer weiteren Besprechung der Landtagsverwaltung am Dienstagvormittag kontrovers diskutiert und setzte sich schließlich durch.¹⁶ Nachdem auch DIE LINKE, deren Verhandlungen mit den

* Der Verfasser ist Akademischer Rat auf Zeit am Institut für Öffentliches Recht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lehrstuhl Prof. Dr. *Christian Hillgruber*. Das Manuskript wurde am 25. März 2012 abgeschlossen; sämtliche zitierten Internetseiten wurden zuletzt an diesem Tag abgerufen. Die ohne Hyperlink zitierten Artikel sind über die Online-Archive der jeweiligen Zeitungen bzw. über die Datenbank LexisNexis/Wirtschaft leicht zugänglich.

¹ E-Mail des Pressesprechers des Landtags NRW an den Verfasser vom 16. März 2012.

² Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 (IFG NRW, GV.NRW. S. 806); geändert durch Artikel 9 des Fünften Befristungsgesetzes vom 5. April 2005 (GV.NRW. S. 351); Artikel 7 des Gesetzes vom 8. Dezember 2009 (GV.NRW. S. 765).

³ § 4 Abs. 1, § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW; ein Verweigerungsgrund nach den §§ 6 ff. IFG NRW dürfte nicht vorliegen.

⁴ S. dazu die Übersicht über die „Landtagswahlen ab 1950“ der Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen unter <<http://www.wahlergebnisse.nrw.de/landtagswahlen/1950/index.html>>.

⁵ Übereinstimmend zitiert u.a. von *Bernd Dörries/Wolfgang Janisch*, Kleiner Vermerk mit großen Folgen, SZ vom 16. März 2012, 5; *Jörg Diehl*, In die Klemme gezockt, Spiegel Online vom 13. März 2012; *ders.*, Neuwahlen in NRW. Wie drei Seiten Papier eine Koalition beendeten, Spiegel Online vom 16. März 2012; *Johannes Nitschmann*, Wirklich traurig ist bei SPD und Grünen niemand [...], Aachener Nachrichten vom 15. März 2012, 3.

⁶ *Landeswahlleiterin NRW*, Landtagswahl 2010. Endgültige Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen, Heft 3, 289.

⁷ *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/3 vom 14. Juli 2010, 32.

⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 18. Mai 2011, GV.NRW. S. 248.

⁹ *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/31 vom 13. April 2011, 2914, 2933, 2949, 2977, 2986; *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/32 vom 14. April 2011, 3059 f., 3084, 3107, 3117 f.

¹⁰ *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/34 vom 18. Mai 2011, 3276.

¹¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012), Drucksache 15/3400 vom 8. Dezember 2011.

¹² Generalanzeiger (Bonn) vom 7. März 2012, 5.

¹³ *Landtag NRW*, Drucksache 15/4286 vom 13. März 2012.

¹⁴ Rheinische Post (Düsseldorf) vom 12. März 2012.

¹⁵ S. zur schwierig zu rekonstruierenden Rechtsauffassung der Landtagsjuristen die Ausführungen unter IV.1.

¹⁶ *Detlev Hüwel*, Rheinische Post (Düsseldorf) vom 17. März 2012.

Regierungsfraktionen am Montag gescheitert waren,¹⁷ ankündigte, die Einzelrats in der zweiten Lesung am Mittwoch ablehnen zu wollen, informierte die Landtagsverwaltung am Dienstag gegen 12 Uhr Landtagspräsident *Eckhard Uhlenberg* von ihrer Rechtsauffassung. *Uhlenberg* informierte daraufhin – zunächst mündlich – seine Stellvertreter, dann die Chefs der Landtagsfraktionen. Mit Ausnahme der FDP schlossen sich alle Parteivertreter der Sichtweise der Landtagsverwaltung an.¹⁸ Gegen 17 Uhr wurde den Fraktionen dann der bereits erwähnte Vermerk zugeleitet,¹⁹ als dessen Autor *Olaf Schade* firmiert,²⁰ der in einem Vermerk vom 15. August 2011 offenbar noch die Gegenauffassung vertreten hatte.²¹ Tags darauf, am 14. März 2012, lehnte der Landtag mit 91 zu 90 Stimmen den Einzelplan 03 (Ministerium für Inneres und Kommunales) ab.²² Die Fraktionen beendeten die Beratung des Haushaltsgesetzes 2012 an diesem Mittwoch daraufhin einvernehmlich²³ und nahmen anschließend die Anträge der Fraktion der CDU²⁴ sowie der Fraktionen der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN²⁵ nach Art. 35 Abs. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen einstimmig an: Der Landtag war aufgelöst.²⁶

III. Ein markanter Unterschied: Die Rechtsgrundlagen

Der vorstehende Sachverhalt wirft neben einer Reihe politischer auch rechtliche Fragen auf.²⁷ Eine Vergewisserung

über die Rechtsgrundlagen ist schon deshalb unabdingbar, weil die Landtagsverwaltung sich für ihre Rechtsauffassung in dem Vermerk offenbar hauptsächlich,²⁸ wenn nicht gar ausschließlich²⁹ auf den „Maunz/Dürig“, also einen Standardkommentar zum Grundgesetz, beruft.

1. Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen

Nach Art. 81 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW)³⁰ sorgt der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Landesbedarfs. Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind nach Art. 81 Abs. 2 S. 1 Verf NRW in den Haushaltsplan einzustellen, der nach Art. 81 Abs. 3 S. 1 Verf NRW vor Beginn des Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Art. 82 Verf NRW enthält eine Übergangermächtigung für die Landesregierung für den Fall, dass bis zum Schluss eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht festgestellt ist. Die Gesetze werden gem. Art. 66 Abs. 1 S. 2 Verf NRW vom Landtag beschlossen. Dieser gibt sich gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 Verf NRW eine Geschäftsordnung. Dies ist in der ersten Plenarsitzung der 15. Wahlperiode am 9. Juni 2010 geschehen.³¹ In § 68 Abs. 2 S. 1 dieser Geschäftsordnung (GO LT NRW) ist geregelt, dass Gesetzentwürfe zum Haushaltsgesetz in drei Lesungen beraten werden. Nach § 73 Abs. 2 S. 3 GO LT NRW sind auch in der dritten Lesung Änderungsanträge zulässig (anders als in der ersten Lesung, vgl. § 70 Abs. 2 S. 1 GO LT NRW). Sie müssen allerdings von mindestens drei Mitgliedern des Landtags unterzeichnet werden. Liegen Änderungsanträge vor, wird gemäß § 73 Abs. 3 S. 2 GO LT NRW i.V.m. § 71 Abs. 3 S. 1 GO LT NRW am Schluss der dritten Lesung zunächst

Folgen, SZ vom 16. März 2012, 5), *Rainer Wernsmann* und *Ralph Alexander Lorz* (beide in: *Reinhard Müller*, Ein Beben, das nicht zwingend war. Der nordrhein-westfälische Haushalt war noch zu retten, FAZ vom 17. März 2012, 10), *Christian von Coelln* und *Janbernd Oebbecke* (beide in: *Dominik Reinle*, Ein Ende nach Recht und Gesetz? Vermerk der Landtagsverwaltung umstritten, wdr.de vom 15. März 2012, <http://www1.wdr.de/themen/politik/sp_neuwahlen/haushalt290.html>); ferner *Albert Funk*, Die Auflösung des Landtags in NRW war nicht koscher. Kurze Lesung, Der Tagesspiegel vom 25. März 2012, <<http://www.tagesspiegel.de/politik/kurze-lesung-die-aufloesung-des-landtags-in-nrw-war-nicht-koscher/6369096.html>>; ausführlich auch *Henning Tappe*, Die meisten Unfälle passieren Haushalt. Gescheiterte NRW-Regierung, LTO vom 15. März 2012, <<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/nrw-regierung-gescheitert-haushalt-neuwahlen/>>.

²⁸ *Jörg Diehl*, Wie drei Seiten Papier eine Koalition beenden, SPIEGEL online vom 16. März 2012; *Detlev Hüwel*, Warum so plötzlich?, Rheinische Post (Düsseldorf) vom 15. März 2012; *Thomas Gutschker*, Der Krieg. Niemand war vorbereitet auf das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung [...], FAS vom 18. März 2012, 2.

²⁹ *Albert Funk*, Nach Düsseldorfer Lesart, Der Tagesspiegel vom 16. März 2012, 2.

³⁰ GV.NRW. 1950, 127, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25. Oktober 2011 (GV.NRW. S. 499).

³¹ *Landtag NRW*, Drucksache 15/1 vom 9. Juni 2010; *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/1 vom 9. Juni 2010, 6; vgl. auch *Landtag NRW*; Plenarprotokoll 15/16 vom 1. Dezember 2010, 1311 (zunächst unveränderte Geltung der Geschäftsordnung über den 31. Dezember 2010 hinaus).

¹⁷ Verhandlungen mit Linken über NRW-Etat geplatzt, Rheinische Post (Düsseldorf) vom 13. März 2012; *Thomas Gutschker*, Der Krieg. Niemand war vorbereitet auf das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung [...], FAS vom 18. März 2012, 2.

¹⁸ *Thomas Gutschker*, Der Krieg. Niemand war vorbereitet auf das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung [...], FAS vom 18. März 2012, 2; *Bernd Dörrries/Wolfgang Janisch*, Kleiner Vermerk mit großen Folgen, SZ vom 16. März 2012, 5.

¹⁹ *Detlev Hüwel*, Rheinische Post (Düsseldorf) vom 17. März 2012; vgl. dazu auch die Darstellung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter <<http://www.gruene.landtag.nrw.de/artikel/16-03-2012/wie-unsere-fraktion-von-der-neuen-rechtslage-erfahren-hat>>, nach der die entscheidende E-Mail um 17:45 Uhr versandt wurde.

²⁰ info Landtagsverwaltung, Rheinische Post (Düsseldorf) vom 15. März 2012; *Malte Buhse/Lenz Jacobsen*, Wer brachte die NRW-Regierung zu Fall?, ZEIT-online vom 15. März 2012; *Klaus Bröking/Ulrich Laibacher*, Kreispolitiker sorgt für Erdbeben im Landtag, DERWESTEN vom 15. März 2012, <<http://www.derwesten.de/staedte/schwelm/spd-kreispolitiker-sorgt-fuer-erdbeben-im-landtag-id6462820.html>>; *Tobias Blasius*, Wie zwei Juristen die Landtagsverwaltung NRW in die Neuwahl trieben, DERWESTEN vom 14. März 2012, <<http://www.derwesten.de/politik/wie-zwei-juristen-der-landtagsverwaltung-nrw-in-die-neuwahl-trieben-id6459716.html>>.

²¹ *Thomas Gutschker*, Der Krieg. Niemand war vorbereitet auf das Scheitern der rot-grünen Minderheitsregierung [...], FAS vom 18. März 2012, 2: „Auch eine Ablehnung des Haushalts in der zweiten Lesung macht eine dritte Lesung nicht entbehrlich.“

²² *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/57 vom 14. März 2012, 5717.

²³ *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/57 vom 14. März 2012, 5717.

²⁴ *Landtag NRW*, Drucksache 15/4290 vom 14. März 2012.

²⁵ *Landtag NRW*, Drucksache 15/4291 vom 14. März 2012.

²⁶ *Landtag NRW*, Plenarprotokoll 15/57 vom 14. März 2012, 5720.

²⁷ S. dazu bereits die in der Presse wiedergegebenen Einschätzungen der Staatsrechtler *Martin Morlok* und *Christian von Coelln* (beide in: *Bernd Dörrries/Wolfgang Janisch*, Kleiner Vermerk mit großen

über diese abgestimmt. Äußert die Landesregierung gemäß Art. 67 S. 1 NRW Verf Bedenken gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, hat nach § 74 Abs. 1 NRW Verf noch eine weitere Lesung stattzufinden.

2. Die Rechtslage im Bund

Die Rechtslage auf Bundesebene ist im Wesentlichen mit der nordrhein-westfälischen vergleichbar. Auch der Haushaltsentwurf der Bundesregierung wird vom Bundestag nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in drei Lesungen beraten.³² Die Rechtslage unterscheidet sich aber insoweit markant von der nordrhein-westfälischen, als nach § 83 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT)³³ jede weitere Beratung einer Gesetzesvorlage zu unterbleiben hat und die Vorlage abgelehnt ist, wenn in der zweiten Beratung alle Teile eines Gesetzentwurfs abgelehnt worden sind. Eine solche Regelung findet sich in der Geschäftsordnung des nordrhein-westfälischen Landtags nicht.³⁴ Änderungsanträge zu Gesetzentwürfen sind nach Maßgabe des § 85 GO BT auch in dritter Beratung zulässig.

IV. Folgen der Einzelplanablehnung in zweiter Lesung: Zwei Fragen

Der eingangs zitierte Satz aus dem Vermerk der Landtagsverwaltung³⁵ enthält zweimal das Wort „kann“. Das erste „kann“ deutet darauf hin, dass die Landtagsjuristen offenbar davon ausgehen, dass die Ablehnung eines Einzelplans in der zweiten Lesung in bestimmten Fällen, aber nicht stets zum Scheitern des Haushaltsgesetzes führt. Das zweite „kann“ hingegen ist definitiv: Scheitert das Haushaltsgesetz wegen der Ablehnung von Einzelplänen in der zweiten Lesung, kann dies nach Auffassung der Landtagsjuristen in der dritten Lesung unter keinen Umständen mehr korrigiert werden. Im Folgenden soll daher zunächst der Zulässigkeit der Ablehnung von Einzelplänen im Haushaltsgesetzgebungsverfahren allgemein, sodann der Frage nach etwaigen Korrekturmöglichkeiten in der dritten Lesung nachgegangen werden.

1. Ablehnung von Einzelplänen im Haushaltsgesetzgebungsverfahren

Es bereitet gewisse Schwierigkeiten, die Rechtsauffassung der Landtagsverwaltung zu dieser Frage anhand der bisher vorliegenden Informationen präzise zu rekonstruieren. Der eingangs zitierte Satz aus dem Vermerk deutet auf eine differenzierende Sichtweise hin, wonach die Ablehnung

von Einzelplänen zum Scheitern des Gesamthaushalts führen kann, aber nicht zwingend führen muss. Landtagspräsident *Eckhard Uhlenberg* berichtet, die Fachleute hätten „den Fraktionen mitgeteilt, dass nach ihrer Rechtsauffassung ein Haushalt schon in zweiter Lesung gescheitert ist, wenn wichtige Teile oder alle Einzelpläne abgelehnt sind“.³⁶ Nach vereinzelt Berichten soll sich in dem Vermerk aber auch folgender Satz finden: „Die Ablehnung eines Einzelplans entfernt einen notwendigen Bestandteil des Haushaltsplans mit der Wirkung, dass kein ordnungsgemäßer Haushalt mehr beschlossen werden kann.“³⁷ Dies ließe auch die Deutung zu, die Landtagsverwaltung gehe davon aus, dass kein wirksamer Gesamthaushalt mehr beschlossen werden kann, wenn „auch nur ein einziger Einzelhaushalt“ vom Parlament abgelehnt wird,³⁸ weil alle Einzelpläne notwendige Bestandteile des Gesamthaushalts sind.

Die Passage im „Maunz/Dürig“, auf den sich die Landtagsjuristen offenbar berufen,³⁹ stützt jedenfalls nur eine differenzierende Sichtweise. *Theodor Maunz*⁴⁰ führt in Randnummer 25 seiner aus dem Jahr 1981 stammenden Kommentierung des Artikels 110 GG aus, der Bundestag habe „nicht das Recht, nur bestimmte notwendige Teile des Haushaltsentwurfs (z.B. den Verteidigungshaushalt oder den Haushalt des Bundeskanzlers) abzulehnen, den Haushaltsplan aber im übrigen festzustellen“. Der Bundestag müsse dann „den Haushaltsentwurf als Ganzes ablehnen, weil ein Haushaltsplan ohne die Mittel für ein notwendiges Verfassungsorgan nicht ordnungsgemäß ist“. In einer Fußnote beruft sich *Maunz* unter anderem auf die Kommentierung des Artikels 110 GG von *Bruno Schmidt-Bleibtreu* und *Franz Klein* aus dem Jahr 1980.⁴¹ Auch dort heißt es im Sinne eines Alles-oder-nichts: „Der Bundestag kann den Haushalt zwar insgesamt ablehnen. Wenn aber der Haushalt angenommen wird, ist der Bundestag verpflichtet, die rechtlich notwendigen Einnahmen und Ausgaben zu bewilligen. Insoweit ist das parlamentarische Bewilligungsrecht eine Bewilligungspflicht. Der Bundestag ist nur bei der Bewilligung rechtlich nicht gebundener Einnahmen oder Ausgaben in seiner Entscheidung frei. Er würde daher auch gegen das Vollständigkeitsprinzip verstoßen, wenn er einen Haushaltsplan verabschieden würde, der für ein Verfassungsorgan oder für verfassungsrechtlich festgeschriebene Mitglieder eines Verfassungsorgans (z.B. Bundeskanzler, Bundesfinanzminister) überhaupt keine

³² Eingehend dazu *Andreas Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht (Stand: 45. EL Januar 2011), Art. 110 GG (Stand: 40. EL Dezember 2004) Rn. 73 ff.

³³ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237); zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 24. November 2011 (BGBl. I S. 2454).

³⁴ So bereits *Christian von Coelln*, zitiert in *Bernd Dörries/Wolfgang Janisch*, Kleiner Vermerk mit großen Folgen, SZ vom 16. März 2012, 5.

³⁵ S. oben im Text vor Fn. 5.

³⁶ *Eckhard Uhlenberg*, Eine gute Entscheidung – NRW hat (wieder) die Wahl, <<http://www.eckhard-uhlenberg.de/eine-gute-entscheidung-nrw-hat-wieder-die-wahl.html>>.

³⁷ *Johannes Nitschmann*, Wirklich traurig ist bei SPD und Grünen niemand. Nach knapp zwei Jahren ist die Minderheitsregierung am Ende [...], Aachener Nachrichten vom 15. März 2012, 3.

³⁸ So beispielsweise *Detlev Hüwel*, Warum so plötzlich? Rot-Grün scheitert in NRW, RP ONLINE vom 15. März 2012, <<http://www.rp-online.de/politik/nrw/warum-so-ploetzlich-1.2753665>>.

³⁹ S. dazu oben Fn. 28 und 29.

⁴⁰ Zu seiner Person *Michael Stolleis*, Theodor Maunz – ein Staatsrechtslehrerleben, in: ders., Recht im Unrecht. Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus (1994), 306-317.

⁴¹ *Theodor Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG (Stand: 63. EL Oktober 2011), Art. 110 (Stand: 1981) Rn. 25 m. Fn. 1.

Mittelbewilligung enthielte.⁴² *Schmidt-Bleibtreu* und *Klein* verweisen dafür unter anderem auf den Beitrag von *Johannes Heckel* über „Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags“ in dem von *Gerhard Anschütz* und *Richard Thoma* herausgegebenen Handbuch des Deutschen Staatsrechts aus dem Jahr 1932.⁴³ Schon *Heckel* unterschied – unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung – „rechtlich gebotene“ und „rechtlich nicht gebotene Ausgaben“. Bei den rechtlich nicht gebotenen Ausgaben sei der Reichstag „völlig frei“, bei der rechtlich gebotenen dagegen „gebunden“, aber dies „in verschiedenem Grade“.⁴⁴ Insoweit unterschied *Heckel* Ausgaben, „die nach Zweck und Höhe durch die Rechtsordnung genau befohlen sind“ und Ausgaben, „die für eine ordnungsmäßige Verwaltung unentbehrlich sind“.⁴⁵ Auch *Klaus Lange* unterscheidet in einer Abhandlung aus dem Jahr 1972 – unter ausführlicher Berücksichtigung der besonderen Problematik einer Minderheitsregierung – zwischen rechtlich gebotenen Ausgaben und Ausgaben, über deren Bewilligung der Bundestag frei entscheiden kann⁴⁶, ohne allerdings die Frage nach der Zulässigkeit der Ablehnung von Einzelplänen abschließend zu behandeln.⁴⁷

Die Differenzierung zwischen „rechtlich gebotenen“ und „rechtlich nicht gebotenen“ Ausgaben findet sich auch in Teilen der aktuellen Kommentarliteratur zu Art. 110 GG, welcher die Haushaltsgesetzgebung auf Bundesebene regelt. Der Bundestag müsse „nur diejenigen Mittel bewilligen, zu deren Leistung der Bund rechtlich – gesetzlich oder aus Vertrag – verpflichtet ist“, heißt es etwa bei *Hermann Pünder* im Berliner Kommentar. Der Bundestag dürfe die Vorlage der Regierung aber auch insgesamt ablehnen, da es nicht seine Aufgabe sein könne, die Regierungsvorlage grundlegend umzugestalten. Gegebenenfalls müsse die Regierung dann einen neuen Haushaltsentwurf oder einen Ergänzungshaushaltsentwurf vorlegen.⁴⁸ Auch *Christian Hillgruber* betont, dass der Bundestag „ungeachtet des Einbringungsmonopols der Bundesregierung durch Annahme geschäftsordnungsgemäß gestellter Änderungsanträge das Haushaltsgesetz und den in ihm enthaltenen Bundeshaushaltsplan inhaltlich modifizieren, insbesondere auch in der Regierungsvorlage enthaltene

Ansätze – vorbehaltlich gesetzlicher Bewilligungspflichten – streichen“ könne,⁴⁹ genauso wie er ihn insgesamt ablehnen dürfe.⁵⁰ Ein „unbeschränktes Änderungsrecht“ des Bundestages nimmt dagegen *Werner Heun* an. Selbst eine Etatverweigerung könne dem Parlament unbeschadet seiner Pflicht zu einer rechtzeitigen Entscheidung nicht versagt werden.⁵¹ Soweit ersichtlich, geht keiner der Autoren in der aktuelleren Literatur auf die Frage ein, was geschieht, wenn der Bundestag rechtlich gebotene Ausgaben – etwa den notwendigen Etat der Bundeskanzlerin – verweigert und einen Einzelplan insgesamt ablehnt. Einzig bei *Andreas Kienemund* wird angedeutet, dass der von der Bundesregierung vorgelegte Haushaltsplan im Gesetzgebungsverfahren „zwar abgeändert, im übrigen aber nur als Ganzes verabschiedet werden könne“.⁵² Auch die Kommentare zu Art. 81 Verf NRW sind insoweit kaum ergiebiger, obwohl der Wortlaut des ersten Absatzes dieser Vorschrift viel deutlicher als die parallele Norm des Grundgesetzes eine Pflicht des Landtages statuiert, „durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Landesbedarfs“ zu „sorgen“.⁵³ Änderungsanträge zu Vorlagen der Landesregierung seien „unbeschränkt zulässig“, schreiben *Christian Dästner*⁵⁴ und *Manuel Kamp*, wobei letzterer ergänzt, dass sich „diese Änderungen an die Haushaltskonzeption der Landesregierung ‚anranken‘, sich also deren Systematik anpassen“ müssten.⁵⁵ Dass der Haushaltsgesetzgeber „nicht selten rechtlichen Festlegung durch gesetzlich vorgeschriebene Leistungen oder auch gewissen faktischen Bindungen“ unterliege, deutet *Peter J. Tettinger* an.⁵⁶ *Rolf Grawert* bemerkt, der Landtag sei verpflichtet, Feststellungen des Haushaltsplans „kontinuierlich, rechtzeitig und in genügendem Maße zu treffen, so dass Haushaltskontinuität und Regierungsfähigkeit gesichert“ seien.⁵⁷ *Gregor Geller*, *Kurt Kleinrahm* und *Hans-Joachim Fleck* betonen, dass das Parlament „nicht unbeschränkt die Möglichkeit einer Abänderung des vorgelegten Planes“ habe. Insbesondere sei es „hinsichtlich der rechtlich gebotenen Ausgaben gebunden“, dagegen stehe ihm „bei den freiwilligen Ausgaben eine Entscheidung frei“.⁵⁸

⁴² *Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (51980), Art. 110 Rn. 12.

⁴³ *Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (51980), Art. 110 Rn. 12.

⁴⁴ *Johannes Heckel*, § 89. Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags, in: *Gerhard Anschütz/Richard Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), 392 (398).

⁴⁵ *Johannes Heckel*, § 89. Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags, in: *Gerhard Anschütz/Richard Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts II (1932), 392 (398 f.).

⁴⁶ *Klaus Lange*, Die Abhängigkeit der Ausgabenwirtschaft der Bundesregierung von der parlamentarischen Bewilligung, *Der Staat* 11 (1972) 313 (317-330).

⁴⁷ Vgl. *Werner Blischke*, Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972, *Der Staat* 12 (1973), 65 (74) bezogen auf die Ablehnung des Etats des Bundeskanzlers (Einzelplan 04) in der zweiten Beratung des Bundeshaushalts 1972 (s. dazu unten unter V.).

⁴⁸ *Hermann Pünder*, in: *Friauf/Höfling*, BK-GG (Stand: 2011), Art. 110 GG (Stand: 25. EL Dezember 2008), Rn. 82.

⁴⁹ *Christian Hillgruber*, in: *v.Mangoldt/Klein/Starck*, GG III (62010), Art. 110 Rn. 98.

⁵⁰ *Christian Hillgruber*, in: *v.Mangoldt/Klein/Starck*, GG III (62010), Art. 110 Rn. 99.

⁵¹ *Werner Heun*, in: *Dreier*, GG III (2008), Art. 110 Rn. 36.

⁵² *Andreas Kienemund*, in: *Hömig*, GG (2010), Art. 110 Rn. 4.

⁵³ Vgl. *Peter J. Tettinger*, in: *Löwer/Tettinger*, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002), Art. 81 Rn. 7: mit dem Budgetrecht des Landtags korrespondiere eine diesbezügliche Verpflichtung; ebenso *Rolf Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (2008), Art. 81 Anm. 2: „zugleich dessen Verfassungspflicht“; *Gregor Geller/Kurt Kleinrahm/Hans-Joachim Fleck*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (1963), Art. 81 Anm. 2.

⁵⁴ *Christian Dästner*, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002), Art. 81 Rn. 8.

⁵⁵ *Manuel Kamp*, in: *Heusch/Schönenbroicher*, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (2010), Art. 81 Rn. 74.

⁵⁶ *Peter J. Tettinger*, in: *Löwer/Tettinger*, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen (2002), Art. 81 Rn. 39.

⁵⁷ *Rolf Grawert*, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (2008), Art. 81 Anm. 2.

⁵⁸ *Gregor Geller/Kurt Kleinrahm/Hans-Joachim Fleck*, Die Verfas-

Relativ eindeutig ist nach einer ersten Sichtung der Kommentarliteratur also nur, dass der Landtag landesverfassungsrechtlich verpflichtet ist, die erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Landesbedarfs durch Haushaltsgesetz zu bewilligen. Der Schluss, dass der Landtag mithin nicht berechtigt ist, notwendige Einzelpläne abzulehnen und das Haushaltsgesetz im übrigen zu verabschieden, weil der Haushaltsplan dann nicht ordnungsgemäß ist, ist zwar keineswegs zwingend,⁵⁹ aber alle Mal vertretbar, zumal nach Art. 81 Abs. 2 S. 1 Verf NRW „[a]lle“ Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Da in Nordrhein-Westfalen die Ablehnung sämtlicher Einzelplans absehbar war, ist es auch müßig zu prüfen, ob der abgelehnte Einzelplan 03, das Budget für das Ressort Inneres und Kommunales, ein in diesem Sinne „notwendiger“, rechtlich gebotener Einzelplan war: „Der mit dem Haushaltsgesetz festgestellte Gesamtplan fasst nur die Einzelpläne zusammen, wenn sie alle scheitern, gibt es auch keinen Haushalt.“⁶⁰

2. Korrekturmöglichkeiten in dritter Lesung

Doch selbst wenn man einmal mit den Landtagsjuristen davon ausgeht, dass die Ablehnung eines, mehrerer oder gar aller notwendiger Einzelpläne durch den Landtag in der zweiten Lesung zum Scheitern des Haushalts insgesamt führt, stellt sich immer noch die Frage, warum dies in der dritten Lesung nicht mehr hätte korrigiert werden können. Die unter III.1. vorgestellten Vorschriften der Geschäftsordnung des nordrhein-westfälischen Landtags geben dafür nichts her. Im Gegenteil: Gesetzentwürfe zum Haushaltsgesetz müssen in drei Lesungen beraten werden, Änderungsanträge sind auch in der dritten Lesung zulässig, und die Landtagsgeschäftsordnung regelt – anders als die des Bundestages – gerade nicht, dass Vorlagen abgelehnt sind, wenn in der zweiten Beratung alle Teile des Gesetzentwurfs abgelehnt worden sind. Auch bezieht sich keine der unter IV.1. erwähnten Literaturstellen, die ausdrücklich von der Unzulässigkeit der Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes bei Ablehnung notwendiger Einzelpläne ausgehen, auf die Situation der zweiten Lesung. Die Verabschiedung eines verfassungsgemäßen Haushaltsgesetzes wäre demnach auch nach Ablehnung sämtlicher Einzelpläne in der zweiten Lesung in der darauf folgenden dritten Lesung noch möglich gewesen. Insoweit ist der Vermerk der Landtagsjuristen also in der Tat „Unsinn“.⁶¹

sung des Landes Nordrhein-Westfalen (²1963), Art. 81 Anm. 5.

⁵⁹ S. dazu insbes. *Henning Tappe*, Die meisten Unfälle passierten Haushalt. Gescheiterte NRW-Regierung, LTO vom 15. März 2012, <<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/nrw-regierung-gescheitert-haushalt-neuwahlen/>> unter der Überschrift „Ein Teilhaushalt ist besser als gar kein Haushalt“.

⁶⁰ *Henning Tappe*, Die meisten Unfälle passierten Haushalt. Gescheiterte NRW-Regierung, LTO vom 15. März 2012, <<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/nrw-regierung-gescheitert-haushalt-neuwahlen/>> unter der Überschrift „Kein Haushalt, wenn alle Einzelpläne scheitern“.

⁶¹ *Martin Morlok*, zit. nach *Bernd Dörries/Wolfgang Janisch*, Kleiner Vermerk mit großen Folgen, SZ vom 16. März 2012, 5.

V. Schluss

Die Entscheidung für die rasche Auflösung des nordrhein-westfälischen Landtags nach Ablehnung des Einzelplanes 03 am 14. März 2012 im Landtag war politisch gewollt, aber rechtlich keineswegs zwingend.⁶² Die Ablehnung eines Einzelplans in zweiter Lesung war auch kein Novum: Am 28. April 1972 lehnte der Deutsche Bundestag den Einzelplan 04 des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 1972 (Geschäftsbereich des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes), mit 247 JA- zu 247 NEIN-Stimmen ab.⁶³ Der damalige Bundeskanzler *Willy Brandt* bat daraufhin unter dem Beifall der Regierungsparteien „namens der Bundesregierung schon jetzt um die Unterstützung, die wir brauchen, um dies bei der dritten Lesung zu korrigieren“.⁶⁴ Seine sozialliberale Koalition setzte die Rückverweisung des Haushalts an den Haushaltsausschuss durch, die in der 188. Sitzung des Bundestages am 7. Juni 1972 erfolgte. Erst am 20. September 1972 stellte *Brandt* – zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – einen Antrag nach Art. 68 GG, „um zu den Neuwahlen zu kommen, für die sich inzwischen alle Fraktionen des Hohen Hauses ausgesprochen haben“. Die Abstimmung über den Vertrauensantrag des Bundeskanzlers am 22. September 1972 ergab – da die Mitglieder der Bundesregierung nicht an der Abstimmung teilnahmen bzw. sich enthielten – 233 JA- und 248 NEIN-Stimmen, woraufhin Bundespräsident *Gustav Heinemann* den 6. Deutschen Bundestag auflöste.⁶⁵ Der Tag der Bundestagswahl am 19. November 1972 wurde zum „größte[n] Triumph im Leben *Willy Brandts*“.⁶⁶ Wie die vorgezogene Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 13. Mai 2012⁶⁷ ausgehen wird, bleibt abzuwarten.

⁶² Einhellige Ansicht, vgl. dazu die Nachweise in Fn. 27.

⁶³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der 184. Sitzung der 6. Wahlperiode vom 28. April 1972, 10787.

⁶⁴ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der 184. Sitzung der 6. Wahlperiode vom 28. April 1972, 10789.

⁶⁵ Zu den Einzelheiten und Hintergründen ausführlich *Werner Blischke*, Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972, *Der Staat* 12 (1973), 65 (74-82).

⁶⁶ *Heinrich August Winkler*, *Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933-1990* (2005), 310.

⁶⁷ Bekanntmachung der Landesregierung vom 16. März 2012, GU.NRW. S. 137.