



*16.12.92*

DIE PRÄSIDENTIN  
DES LANDTAGS  
NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsidentin des Landtags NRW Postfach 10 11 43 4000 Düsseldorf 1

An den  
Vorsitzenden des  
Haushalts- und Finanzausschusses  
Herrn Leo Dautzenberg

im Hause



Telefonzentrale: (02 11) 88 4 - 0  
Durchwahl: 2407

Auskunft erteilt: Dr. Ockermann

Geschäftszeichen: - 1.4 -

Düsseldorf, *16.12.* Dezember 1992

**Erweiterung des Gesetzentwurfs über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1993**

Sehr geehrter Herr Kollege Dautzenberg,

in der Sitzung des Unterausschusses "Personal" am 30.11.1992 bin ich gebeten worden zu prüfen, ob gegen die Erweiterung des Gesetzentwurfs über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1993 verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Hiermit übersende ich Ihnen die erbetene gutachterliche Stellungnahme mit dem Ergebnis, daß gegen die beabsichtigte Gesetzesänderung in verfahrensmäßiger Hinsicht keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Mit freundlichen Grüßen

*Ingeborg Friebe*  
Ingeborg Friebe

Anlage

E 10/12.92  
la

Gutachterliche Stellungnahme

Gutachterliche Stellungnahme zu der folgenden, vom Unterausschuß "Personal" mit Beschluß vom 30.11.1992 an die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen gerichteten Bitte:

Die Präsidentin des Landtags wird gebeten, bis zur 3. Lesung des Haushaltsgesetzes 1993 zu prüfen, ob gegen die Erweiterung des Gesetzentwurfs über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1993 (Haushaltsgesetz 1993) mit dem nachfolgend unter A dargestellten Inhalt verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

**A. Sachverhalt**

Der Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1993 (Haushaltsgesetz 1993) der Landesregierung - Drucksache 11/4200 - wurde am 18.09.1992 nach der ersten Lesung im Landtag an den Haushalts- und Finanzausschuß - federführend - und an die zuständigen Fachausschüsse mit der Maßgabe überwiesen, daß die Beratung des Personalhaushaltes einschließlich aller personalrelevanten Ansätze im Haushalts- und Finanzausschuß unter Beteiligung des Unterausschusses "Personal" erfolgt. Der Gesetzentwurf wurde unter Einbeziehung der Ergänzungsvorlage der Landesregierung vom 10.11.1992 - Drucksache 11/4626 - in den Ausschüssen beraten.

In der Schlußberatung im Unterausschuß "Personal" am 30.11.1992 stellte die SPD-Fraktion den Antrag, den Entwurf des Haushaltsgesetzes 1993 wie folgt zu ändern und zu ergänzen:

- a) Der bisherige Gesetzentwurf wird Artikel I.
- b) Es wird folgender Artikel II hinzugefügt: "Änderung des Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst" (Art. III des Gesetzes über die Feststellung eines zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 1992 und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1992 sowie zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst vom 16.10.1992 - GV.NW, S. 372 -).

Das Gesetz zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Abs. 1 Nr. 1 werden die Jahreszahlen "1935 - 1936" durch die Jahreszahlen "1935 - 1937 -" ersetzt.
2. In § 2 Abs. 1 Nr. 2 werden die Jahreszahlen "1935 - 1936" durch die Jahreszahlen "1935 - 1937" ersetzt.
3. In § 2 werden die Worte "in der Zeit vom 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1993" durch die Worte "nach dem 1. Januar 1993" ersetzt.

Der Unterausschuß "Personal" hat die Präsidentin gebeten, zu prüfen, ob gegen diese Gesetzesänderung verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Vorbehaltlich dieses Prüfungsergebnisses hat der Unterausschuß "Personal" den Antrag der SPD-Fraktion einstimmig angenommen.

In der Sitzung des federführenden Haushalts- und Finanzausschusses am 03.12.1992 ist die Änderung ohne Vorbehalt unter Aufrechterhaltung der Bitte an die Präsidentin des Landtags als Beschlußempfehlung zur zweiten Lesung angenommen worden.

## **B. Gutachten**

Die folgende gutachterliche Stellungnahme befaßt sich mit der Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der beabsichtigten Gesetzesänderung in verfahrensmäßiger Hinsicht. Auf eine inhaltliche Prüfung der unter Artikel II des Entwurfs vorgesehenen Regelungen wurde an dieser Stelle verzichtet, denn sie enthalten nur geringfügige Änderungen des Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst und weichen von den in diesem Gesetz getroffenen grundsätzlichen Entscheidungen nicht ab. Gegen den Inhalt dieses Überleitungsgesetzes sind während seiner Beratung im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 1992 keine verfassungsrechtlichen Bedenken vorgebracht worden.

In verfahrensmäßiger Hinsicht weist die vorgesehene Gesetzesänderung folgende, verfassungsrechtlich zu untersuchenden Besonderheiten auf:

- Erweiterung des Gesetzesentwurfs im Rahmen der Ausschlußberatungen;
- Verbindung der Änderung des Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst mit dem Haushaltsgesetz.

**Nach Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit unter Berücksichtigung dieser Aspekte bestehen im Ergebnis gegen die beabsichtigte Gesetzesänderung in verfahrensmäßiger Hinsicht keine Bedenken aus verfassungsrechtlicher Sicht. Zur näheren Begründung wird auf die folgenden Ausführungen verwiesen.**

1. Erweiterung des Gesetzentwurfs im Rahmen der Ausschlußberatungen

In seiner Sitzung hat der Unterausschuß "Personal" auf Antrag der SPD-Fraktion einer Erweiterung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsgesetz 1993 zugestimmt. Neben dem Haushaltsgesetz als Artikel I beinhaltet der Gesetzentwurf nunmehr eine Änderung des Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst als Artikel II.

Grundsätzlich ist die Zusammenfassung verschiedener Gegenstände in einem sogenannten Artikelgesetz unstreitig zulässig (Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz; S. 41, FN. 111).

Fraglich ist an dieser Stelle jedoch, ob im Rahmen einer Ausschlußberatung eine solche Erweiterung eines Gesetzentwurfs verfassungsrechtlich zulässig ist.

- a) Ausschüsse haben die Aufgabe, Beschlüsse zu den überwiesenen Gesetzentwürfen zu fassen (26 GO LT). Unstreitig sind sie in diesem Zusammenhang berechtigt, Änderungen vorzunehmen und die Entwürfe zu erweitern. Allerdings gilt das Recht, Gesetzentwürfe zu ergänzen, nicht unbeschränkt. **Als unzulässig wird ein sogenanntes "Aufsatteln" von Ergänzungen dann angesehen, wenn die Erweiterung mit dem betreffenden Gesetzentwurf in keinem unmittelbaren Sachzusammenhang steht** (Roll, Geschäftsordnungspraxis im 10. Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1986, S. 313 (322); Schürmann a.a.O., S. 146 f). Durch diese Grenze soll verhindert werden, daß das verfassungsrechtlich begründete Recht des Gesetzesinitianten auf eine Beratung des von ihm eingebrachten Entwurfs verletzt wird oder die Vorschriften des Gesetzgebungsverfahrens umgangen werden.

Ein unmittelbarer Sachzusammenhang ist nach allgemeiner Auffassung dann anzuerkennen, wenn die Ergänzung an den Gesetzgebungsgrund oder die Gesetzgebungsziele der ursprünglichen Vorlage anknüpfen. **Ausreichend für eine Verknüpfung ist insoweit ein Mindestmaß an inhaltlicher Verbundenheit** (Schürmann, a.a.O.; Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, S. 1125).

Im vorliegenden Fall kann von einer diesen Anforderungen genügenden, thematischen Verbindung zwischen der Änderung des Gesetzes und dem Haushaltsgesetz ausgegangen werden. Die vorgesehene Änderung des Überleitungsgesetzes steht im Zusammenhang mit den im Haushaltsplan 1993 ausgewiesenen Stellen des Polizeidienstes, denn nach der Begründung des Antrags soll durch die Änderung eine Überleitung der betroffenen Beamten vom mittleren in den gehobenen Dienst in gleichmäßigen Tranchen von 1993 bis 1995 ermöglicht werden. Eine solche Überleitung setzt jedoch entsprechende Stellen im Haushaltsplan voraus.

Aufgrund dieses Sachzusammenhangs ist daher die Erweiterung im Rahmen der Ausschußberatungen als zulässig anzusehen.

- b) Selbst wenn man jedoch entgegen der hier vertretenen Auffassung im vorliegenden Fall einen unmittelbaren Zusammenhang verneint, ergeben sich bezogen auf die Erweiterung im Rahmen der Ausschußberatungen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Das oben angesprochene Recht des Gesetzesinitianten ist im konkreten Fall nicht berührt, da es sich lediglich um eine geringfügige und im Vergleich zum ursprünglichen Gesetzentwurf nebensächliche Änderung handelt, die nicht den Schwerpunkt der Diskussion bestimmt.

Zu berücksichtigen ist bei einer Ablehnung eines unmittelbaren Sachzusammenhangs allerdings, daß die Behandlung der beabsichtigten Gesetzesänderung in einem Ausschuß ohne vorherige Lesung im Plenum eine Abweichung von den Vorschriften der Geschäftsordnung über die Einbringung von Gesetzentwürfen gemäß §§ 75 ff GO darstellt. Eine solche Abweichung wäre im vorliegenden Fall jedoch gemäß § 114 GO grundsätzlich möglich.

Sie wäre zudem verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. In Artikel 65 ff LV sind konkrete Bestimmungen über den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht enthalten, so daß das Tätigwerden eines Ausschusses verfassungsrechtlich nicht an einen Beschluß des Plenums gebunden ist. Die

Überweisung eines Entwurfs an einen Ausschuß und dessen Beratung ohne vorherige Lesung im Plenum verstößt ferner nicht gegen den Grundsatz der öffentlichen Verhandlung des Parlaments (Art. 42 LV), da diese Vorschrift nicht besagt, wann im Plenum verhandelt werden muß. Auch aus dem Initiativrecht nach Artikel 65 LV folgt nicht, daß zunächst eine Beratung und Beschlußfassung im Plenum erforderlich ist (vgl. hierzu im Ganzen BVerfGE 1, 144 (151 ff) bezogen auf die vergleichbaren Regelungen im Grundgesetz). Auf eine Beratung und Beschlußfassung im Plenum wird im vorliegenden Fall auch nicht verzichtet, da zwei Lesungen stattfinden.

- c) **Als Zwischenergebnis ist somit festzustellen, daß die vorgesehene Änderung im Hinblick auf die Erweiterung im Rahmen der Ausschußberatungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.**

2. Verbindung der Gesetzesänderung mit dem Haushaltsgesetz 1993

- a) Einer Verbindung der geplanten Gesetzesänderung mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 1993 könnte das sogenannte Bepackungsverbot entgegenstehen. Das Bepackungsverbot verbietet es, in das Haushaltsgesetz Vorschriften aufzunehmen, die sich nicht auf Einnahmen oder Ausgaben beziehen - sachliches Bepackungsverbot - und die über den Zeitraum hinauswirken, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird - zeitliches Bepackungsverbot (Geller/Kleinrahm, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 81 Anm. 5).

Während in Artikel 110 Abs. 4 GG für den Bund das Bepackungsverbot ausdrücklich geregelt ist, fehlt in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen eine entsprechende Vorschrift. Gleichwohl wird teilweise eine Geltung des Bepackungsverbots als einer der ungeschriebenen Rechtssätze des Haushaltsrechts aus rechtsgeschichtlichen Gründen angenommen (Gießen/Fricke, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 81 Verf. Rn. 38). **Gegen einen verfassungsrechtlichen Rang des Bepackungsverbots spricht jedoch, daß auf eine Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die Landesverfassung verzichtet wurde, obwohl diese sowohl in dem als Vorlage dienenden preußischen Recht als auch im Grundgesetz enthalten**

ist (Geller/Kleinrahm, a.a.O.). Dem Bepackungsverbot kommt daher bezogen auf das Haushaltsgesetz Nordrhein-Westfalen allenfalls eine eingeschränkte Geltung zu.

Allerdings ist auch nach seinen Befürwortern die Wirkung des Bepackungsverbots nicht zu überschätzen, da es im allgemeinen sehr großzügig interpretiert wird. So wird vielfach für ausreichend angesehen, wenn die betreffende Vorschrift nur irgendeinen Bezug zur Einnahme- und Ausgabepolitik erkennen läßt (Gießen/Fricke, a.a.O.; Maunz und andere, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 110 Rn. 44 f).

Dementsprechend bestehen hinsichtlich des sachlichen Zusammenhangs zwischen der unter Artikel II der geplanten Regelung und des Haushaltsgesetzes keine Bedenken, da die Änderung des Gesetzes zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst in Verbindung mit den im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellen steht.

Da die Änderung über 1993 hinaus Geltung haben soll, könnte hier allenfalls ein Verstoß gegen das zeitliche Bepackungsverbot in Betracht kommen. Dies setzt jedoch voraus, daß das Bepackungsverbot auf die beabsichtigte Erweiterung Anwendung findet. Dagegen spricht, daß die Änderung nicht in das Haushaltsgesetz selbst, also in Artikel I, aufgenommen wird. Die Regelung in Artikel II stellt insoweit keinen Teil des Haushaltsgesetzes dar. Dies wird u. a. daran deutlich, daß die zeitliche Geltung gemäß § 13 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes nicht auf Artikel II bezogen ist.

Zudem ist es für sogenannte Artikelgesetze kennzeichnend, daß verschiedenste Gegenstände in einem Entwurf zusammengefaßt werden, ohne daß die in einem Artikel enthaltenen Regelungen Inhalt eines in einem weiteren Artikel erfaßten Gesetzes werden.

Als Beispiel wird an dieser Stelle auf das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 1992 und zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1992 sowie

zur Überleitung vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst vom 16. Oktober 1992 hingewiesen. In diesem Artikelgesetz wurden das zweite Nachtragshaushaltsgesetz 1992 (Art. I), die Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (Art. II) und das Überleitungsgesetz in Bezug auf den Polizeivollzugsdienst, dessen Änderung im vorliegenden Fall zu prüfen ist, zusammengefaßt, ohne daß diese Gesetze dabei ihren eigenständigen Charakter zu verlieren.

Im vorliegenden Fall kommt auch eine analoge Anwendung aufgrund der mit dem Bepackungsverbot verbundenen Zielsetzung nicht in Betracht. Die Bedeutung des Bepackungsverbot liegt heute darin, das Haushaltsgesetzgebungsverfahren von weiteren damit nicht zusammenhängenden Bereichen freizuhalten, um eine rechtzeitige Verabschiedung zu gewährleisten (Stern, StaatsR., Bd II, S. 1253 m.w.N.). Dieser Schutzzweck ist durch die hier in Rede stehende Änderung nicht berührt, da sie relativ geringfügig ist und keine zeitliche Verzögerung bedingt.

Darüber hinaus soll das Bepackungsverbot insbesondere verhindern, daß das Parlament nicht in diesem unter Zeitdruck stehenden Verfahren durch in das Haushaltsgesetz eingepackte Regelungen seitens der Regierung überrascht und überrumpelt wird. (Stern a.a.O.).

Ein solcher Schutz des Haushaltsgesetzgebers ist allerdings nicht erforderlich, wenn es sich - wie hier - aufgrund eines eigenen Beschlusses mit der Änderung weiterer Gesetze befaßt.

Das sogenannte Bepackungsverbot steht somit einer Änderung des Gesetzentwurfes ebenfalls nicht entgegen.

- b) Darüber hinaus ist die **Budgetinitiative der Landesregierung** im Hinblick auf das Haushaltsgesetz nicht verletzt. Grundsätzlich steht der Landesregierung das Recht zu, den Entwurf des Haushaltsgesetzes einzubringen (Gießen/Fricke a.a.O., Rn. 37). Allerdings ist auch hier der Landtag berechtigt Änderungen vorzunehmen.

An dieser Stelle ist jedoch die Budgetinitiative der Landesregierung nicht

betroffen, da - wie oben festgestellt - nicht das eigentliche Haushaltsgesetz erweitert wird.

- c) **Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist demzufolge die Verbindung der Gesetzesänderung mit dem Haushaltsgesetz 1993 ebenfalls nicht zu beanstanden.**

3. **Im Ergebnis bestehen aufgrund der oben gemachten Ausführungen gegen die vorgesehene Änderung des Entwurfs in verfahrensmäßiger Hinsicht keine verfassungsrechtlichen Bedenken.**