

# NOMOSKOMMENTAR

Dr. Lars Brocker | Prof. Dr. Michael Droege |  
Prof. Dr. Siegfried Jutzi [Hrsg.]

## Verfassung für Rheinland-Pfalz

Dr. Natalie Arnold, Richterin am VG, Koblenz | PD Dr. Christian Bickenbach, Universität Mainz | Dr. Nadja Braun Binder, Forschungsreferentin, FÖV Speyer | Dr. Stefan Brink, Ministerialrat beim LfDI RhPf | Ulrike Brink, Richterin am OVG, Koblenz | Dr. Lars Brocker, Präsident VerfGH und OVG, Koblenz | Jannis Broscheit, Wiss. Mit., Universität Mainz | Prof. Dr. Matthias Cornils, Universität Mainz | Prof. Dr. Dieter Dörr, Universität Mainz | Prof. Dr. Michael Droege, Universität Mainz | Dr. Florian Edinger, Ministerialrat, Min. für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen RhPf | Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Universität Bonn | Ralf Geis, Präsident des VG, Koblenz | Dr. Paul J. Glauben, Ministerialdirigent, Landtag RhPf | Prof. Dr. Kathrin Groh, Universität der BW München | Prof. Dr. Timo Hebel, Universität Trier | Prof. Dr. Jürgen Held, Vors. Richter am OVG, Koblenz | Joachim Hennig, Richter am OVG a. D., Koblenz | Prof. Dr. Curt Wolfgang Hergenröder, Universität Mainz | Christopher Hubbertz, Wiss. Mit., Universität Mainz | Dr. Martin Hummrich, Ministerialrat, Landtag RhPf | Dr. Peter Itzel, Vors. Richter am OLG, Koblenz | Isabelle Janot, Wiss. Mit., Universität Mainz | PD Dr. Norbert Janz, Regierungsdirektor, LRH Brandenburg | Prof. Dr. Siegfried Jutzi, Ministerialdirigent, Min. der Justiz u. für Verbraucherschutz RhPf | Prof. Dr. Kai-Oliver Knops, Universität Hamburg | Prof. Dr. Mario Martini, Universität Speyer | Dr. Rolf Meier, Leitender Ministerialrat, Min. des Innern, für Sport und Infrastruktur RhPf | Dr. Michael Mensing, Regierungsdirektor, Landtag RhPf | Volker Perne, Leitender Ministerialrat, Landtag RhPf | Prof. Dr. Alexander Proelß, Universität Trier | Prof. Dr. Matthias Pulte, Universität Mainz | Prof. Dr. Gerhard Robbers, Universität Trier | Prof. Dr. Meinhard Schröder, Universität Trier | Nils Schulz, Wiss. Mit., Universität Mainz | Dr. Margrit Seckelmann, M. A., Regierungsdirektorin, FÖV Speyer | Prof. Dr. Thorsten Siegel, Freie Universität Berlin | Dr. Thomas Stahnecker, Richter am OVG, Koblenz | Manfred Stamm, Vors. Richter am OVG, Koblenz | Martin Steinkühler, Richter am OVG, Koblenz | Dr. Eva Wagner, Wiss. Mit., Universität Mainz | Prof. Dr. Wolfgang Weiß, Universität Speyer | PD Dr. Alexander Windoffer, Forschungsreferent, FÖV Speyer | Dr. Johanna Wolff, LL.M., Forschungsreferentin, FÖV Speyer | Dagmar Wunsch, Vors. Richterin am OVG, Koblenz



Nomos



## Vorwort

Die Verfassung für Rheinland-Pfalz ist am 18. Mai 1947 als Vollverfassung mit einem umfassenden Grundrechtsteil in Kraft getreten. Sie ist damit zwei Jahre älter als das Grundgesetz und weist von daher Besonderheiten gegenüber dem Grundgesetz auf, die auch als Folge der zahlreichen Änderungen, die die Landesverfassung in den vergangenen Jahrzehnten erfahren hat, nicht gänzlich aufgegeben wurden. Sie begründet und ordnet zuvörderst das Verhältnis der drei Staatsgewalten zueinander und gewährt einen Grundrechtsschutz, der im bundesstaatlichen Gefüge über denjenigen, den das Grundgesetz vermittelt, hinausgehen kann. Sie ist der maßgebliche Orientierungspunkt für das Handeln der staatlichen Gewalt des Landes und Prüfmaßstab für den Verfassungsgerichtshof.

Im Verfassungsrecht der Länder entfaltet sich deren Verfassungsautonomie. Die föderale Vielfalt Deutschlands bildet sich auch in den Landesverfassungen als den maßgeblichen gliedstaatlichen Ordnungsgrundlagen ab. Angesichts des Zuwachses an Regelungsautonomie, den die Länder im Zuge der Föderalismusreform I erlangt haben, ist die Bedeutung der Landesverfassung in den vergangenen Jahren zusätzlich gesteigert worden.

Vitalisiert wird das Landesverfassungsrecht in erster Linie durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Die Rechtsprechung des Gerichts hat insbesondere seit der Einführung der Verfassungsbeschwerde im Jahr 1992 nicht nur quantitativ zugenommen, sondern auch an Bedeutung gewonnen. Der Kommentar legt auf diese Rechtsprechung ein besonderes Augenmerk, da die Bestimmungen der Verfassung durch sie maßgeblich geschärft wurden und werden und der Verfassungsgerichtshof auch beim Grundrechtsschutz eigene Akzente gesetzt hat.

Mit der Vorlage dieses Kommentars zum Verfassungstag des Landes am 18. Mai 2014 soll dieser gestiegenen Bedeutung des Landesverfassungsrechts Rechnung getragen und die Kommentierung nicht zuletzt im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auf den aktuellen Stand gebracht werden. Nachdem im Jahr 1950 der erste Kommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz von *Süsterhenn/Schäfer* erschienen war, blieb dieser über 50 Jahre lang auch der einzige. Erst im Jahr 2001 folgte als „Kommentar der neuen Generation“ der *Grimm/Caesar* nach. Die Herausgeber setzen nunmehr mit diesem neu konzipierten Nachfolgewerk die Tradition des *Grimm/Caesar* fort und haben für die Neukommentierung ebenfalls bekannte und renommierte Autorinnen und Autoren gewinnen können, die alle auf besondere Weise mit unserem Land verbunden sind. Sie kommen als ausgewiesene Experten und Praktiker aus allen drei Gewalten des Landes bzw. sind als Staatsrechtslehrer tätig. Diese Mischung soll einen gleichermaßen breiten wie spezifischen und sachkundigen Blick auf die Verfassung unseres Landes gewährleisten.

Den Autorinnen und Autoren gebührt Dank für ihre engagierte und zuverlässige Mitarbeit, ebenso wie Herrn *Christopher Hubbertz* und den übrigen Mitarbeitern am Lehrstuhl Prof. *Dr. Droege* an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die lektorierende und technische Unterstützung sowie Herrn Prof. *Dr. Johannes Rux* vom Nomos-Verlag für die verlegerische Betreuung.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0266-4

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

**Artikel 118 [Deckungspflicht]**

<sup>1</sup>Der Landtag darf Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung oder dem festgestellten Haushaltsplan nur beschließen, wenn Deckung gewährleistet ist. <sup>2</sup>Der Beschluss bedarf der Zustimmung der Landesregierung.

Vergleichbare Regelungen des Grundgesetzes

Art. 113 GG.

Entstehungsgeschichte

Vgl *Klaas*, S. 118, 139, 174, 178, 306, 333, 335. Die Norm folgt dem Vorbild des Art. 85 Abs. 4 WRV,<sup>1</sup> der allerdings einen Zustimmungsvorbehalt des Reichrates und nicht der Reichsregierung vorsah. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat auf eine Adaption der Neufassung des Art. 113 GG im Zuge der Haushaltsrechtsreform 1967/1969 verzichtet und die Norm durch G v. 20.12.1971 (GVBl. 1972, S. 1) lediglich um die Alternative der Mindereinnahmen erweitert.<sup>2</sup>

Literatur

v. *Arnim*, Begrenzung öffentlicher Ausgaben durch Verfassungsrecht, DVBl. 1985, 1286; *B. Belau*, Zur Auslegung und Anwendung des Art. 113 GG, DVBl. 1951, 429; *Heun*, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989; *F. Klein*, Senkung der Haushaltseinnahmen des Bundes durch Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates ohne Zustimmung der Bundesregierung?, *StuW* 1950, Sp. 761; *Karehnke*, Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts bei finanzwirksamen Gesetzen durch Artikel 113 des Grundgesetzes, DVBl. 1972, 811; *Mußgnug*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976; *Vialon*, Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959.

A. Überblick .....	1	III. Zustimmung der LReg .....	5
I. Bedeutung .....	1	C. Verhältnis zu anderen Bestimmungen .....	6
II. Verfassungsvergleichende Information .....	2	I. Landesverfassung .....	6
B. Erläuterungen .....	3	II. Bundes- und supranationales Recht .....	7
I. Deckungserfordernis bei Mehrausgaben oder Mindereinnahmen .....	3		
II. Abweichungen gegenüber dem Haushaltsentwurf oder vom festgestellten Haushalt .....	4		

**A. Überblick**

**I. Bedeutung**

1 Art. 118 soll „der Ausgabefreudigkeit des Parlaments vorbeugen“,<sup>3</sup> ihm liegt ein eigentümlicher Rollentausch von Regierung und Parlament zu Grunde. Die LReg wird als Sachwalter finanzwirtschaftlicher Sachkompetenz und Sparsamkeit gegenüber dem ausgabefreudigen Parlament in Stellung gebracht.<sup>4</sup> Schon in diesem Grundansatz ist die Norm – wie auch Art. 113 GG – eine „einzigartige

1 *Süsterhenn/Schäfer*, Art. 118 Anm. 2.

2 Näher LT-Drs. 7/315, S. 8.

3 *Süsterhenn/Schäfer*, Art. 118 Anm. 3.

4 S. entspr. zu Art. 113 *Gröpl*, in: BK, Art. 113 Rn. 11 f.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 113 Rn. 1; *Jarass*, in: ders./Pieroth, Art. 113 Rn. 1; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 113 Rn. 1; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 1; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 113 Rn. 2.

Fehlkonzeption“ und nahezu wirkungslos.<sup>5</sup> Praktische Bedeutung kann Art. 118 insb. dann gewinnen, wenn im Ausnahmefall einer Minderheitsregierung der typische Interessengleichlauf von Parlamentsmehrheit und LReg gerade fehlt.<sup>6</sup> Materiell handelt es sich bei ihr um eine Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts aus Art. 116. Die Norm ist deshalb eng auszulegen.<sup>7</sup>

**II. Verfassungsvergleichende Information**

In seiner strukturellen Anlage eines gubernativen Kontrollrechts gegenüber der Legislative entspricht Art. 118 im Grundsatz Art. 113 GG. Ähnliche Vorschriften finden sich zudem in unterschiedlichen Landesverf. (Art. 82 BadWürttVerf; Art. 78 Abs. 5 BayVerf; Art. 90 BerlVerf; Art. 104 BrandbVerf; Art. 142 HessVerf; Art. 97 SächsVerf).<sup>8</sup>

**B. Erläuterungen**

**I. Deckungserfordernis bei Mehrausgaben oder Mindereinnahmen**

Soweit der LT Mehrausgaben oder Mindereinnahmen beschließt, hat er für 3 entspr. Deckung zu sorgen. Das Deckungsgebot trägt der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich aus Art. 116 Abs. 1 Satz 2 (s.o. Art. 116 Rn. 15) Rechnung und überführt dieses der Sache nach aus dem Haushaltsgesetzgebungsverfahren in sonstige finanzwirksame Parlamentsbeschlüsse. Der Vergleichsmaßstab für die Beurteilung der Mehrausgaben sind die korrespondierenden Ausgabenansätze im verabschiedeten Haushaltsplan oder im Haushaltsentwurf; derjenige für Mindereinnahmen sind die entspr. Haushaltsansätze in Verbindung mit den Steuergesetzen und Einnahme begründenden Regelungen.<sup>9</sup>

**II. Abweichungen gegenüber dem Haushaltsentwurf oder vom festgestellten Haushalt**

Art. 118 ergreift zum einen das Haushaltsaufstellungsverfahren. Das Zustimmungserfordernis wird durch einzelne Mehrausgaben oder Mindereinnahmen im Vergleich zum Entwurf des Haushaltsplans der LReg ausgelöst. Bezugspunkt der Ausgabenerhöhung oder der Mindereinnahme ist hier allerdings nicht das HaushaltsG.<sup>10</sup> Hier ist die Beteiligung des exekutiven Sachverständes, die Art. 118 erstrebt, schon durch die zwingende Einbringung des Haushaltsent-

5 *Heun*, in: Dreier, Art. 113 Rn. 4; differenzierend *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 3; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 113 Rn. 8; aA zu Art. 113 GG *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 113 Rn. 62 („sachgerechte Vorschrift“); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, Art. 113 Rn. 7 („im Kern richtige Norm“).

6 Dazu im Rahmen des Art. 113 GG auch *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 113 Rn. 4, 61; v. *Arnim*, DVBl. 1985, 1289 aE; ausf. zur Begr. des Zwecks des Art. 113 s. auch *F. Klein*, *StuW* 1950, Sp. 780 ff.

7 Ähnlich zu Art. 113 GG *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 113 Rn. 1; *Heun*, in: Dreier, Art. 113 Rn. 7 aE; *Karehnke*, DVBl. 1972, 813; *Vialon*, Art. 113 Anm. 9 b.

8 Umfassende Aufzählung findet sich bei *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 113 unter „Rechtsvergleichende Hinweise“.

9 Dazu *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 113 Rn. 6; *Heun*, in: Dreier, Art. 113 Rn. 6; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 12; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 113 Rn. 10.

10 Str., wie hier *Heun*, in: Dreier, Art. 113 Rn. 7; ausf. *ders.*, S. 306 ff.; *Mußgnug*, S. 206 ff.; aA etwa *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Art. 113 Rn. 4; *Stern*, Bd. II, S. 1221 mwN; *Gröpl*, in: BK, Art. 113 Rn. 51 f.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 13.

wurfs durch die Regierung gesichert.<sup>11</sup> IÜ ergreift die Norm Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gegenüber dem durch das HaushaltsG festgestellten Haushaltsplan. Mehrausgaben oder Mindereinnahmen können dabei durch jedwedes finanzwirksame Gesetz und jedwede parlamentarische Entscheidung begründet werden.<sup>12</sup> Anders als die vergleichbare Regelung des Art. 113 GG beziehen sich das Deckungserfordernis und der Zustimmungsvorbehalt allerdings immer nur auf den Haushaltplanentwurf und den festgestellten Haushalt, verbleiben also in den engen Grenzen, die durch die Periodizität des Haushaltsrechts gezogen sind. Gesetze, die neue Ausgaben in der Zukunft jenseits der Haushaltsperiode begründen, werden danach nicht erfasst.<sup>13</sup>

III. Zustimmung der LReg

- 5 Art. 118 Satz 2 begründet kumulativ die Zustimmungspflichtigkeit des Beschlusses. Erforderlich ist die Zustimmung der LReg und nicht ihre Einwilligung. Die LReg muss die Mehrausgabe oder Mindereinnahme also vor Beschlussfassung des LT billigen. Die Zustimmung darf von der LReg aber nur aus finanzwirtschaftlichen Gründen versagt werden. In der Beurteilung, ob solche Gründe vorliegen und wie gewichtig sie sind, kommt der LReg ein weiter Einschätzungsspielraum zu.<sup>14</sup> Die fehlende Zustimmung ist ein Verkündungshindernis iSd Art. 113. Die Zustimmung ist von der LReg als Kollegialorgan iSd Art. 98 Abs. 1 – und nicht nur vom Finanzminister – zu erteilen.<sup>15</sup>

C. Verhältnis zu anderen Bestimmungen

I. Landesverfassung

- 6 Das Zustimmungserfordernis beschränkt das Budgetrecht des LT aus Art. 116. Die Normen der Art. 118 und 119 sind nebeneinander anwendbar. Art. 119 grenzt den parlamentarischen Nachtragshaushalt vom Ausgabenbewilligungsrecht des Finanzministers ab; Art. 118 schränkt die Kompetenz des LT ein und dient dem Erhalt der Steuerungsfähigkeit des festgestellten Haushaltes und des Haushaltsaufstellungsverfahrens. Das Vetorecht der LReg steht selbstständig neben der Sonderbewilligungsbefugnis des Finanzministers nach Art. 119.<sup>16</sup>

II. Bundes- und supranationales Recht

- 7 Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts zugunsten einer finanzwirtschaftlichen Kontrolle der Regierung gegenüber dem Parlament entspricht Art. 113 GG und bleibt damit eindeutig im Rahmen der Verfassungsautonomie des Landes.
- 8 Supranationalem Recht kommt für Art. 118 keine spezifische Funktion zu.

11 Heun, in: Dreier, Art. 113 Rn. 7; ders., S. 306 ff.  
 12 Vgl auch Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, Art. 118 Rn. 5; bzgl Art. 113 vgl Heun, in: Dreier, Art. 113 Rn. 4; Mußgnug, S. 202 ff.  
 13 S. auch Trzaskalik, in: Grimm/Caesar, Art. 119 Rn. 6.  
 14 Vgl auch Heun, in: Dreier, Art. 113 Rn. 8; Karehnke, DVBl.1972, 815 aE; Vialon, Art. 113 Anm. 13; differenzierend Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 20; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 113 Rn. 13.  
 15 Süsterhenn/Schäfer, Art. 118 Anm. 3 aE.  
 16 So entspr. zum Verhältnis des Art. 113 GG zu Art. 112 GG Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 113 Rn. 5; Heun, in: Dreier, Art. 113 Rn. 15; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Art. 113 Rn. 24; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 113 Rn. 21.

Artikel 119 [Haushaltsüberschreitung]

<sup>1</sup>Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Ministers der Finanzen. <sup>2</sup>Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Vergleichbare Regelungen des Grundgesetzes

Art. 112 GG.

Ergänzende Normen des Landesrechts

§ 37 LHO.

Entstehungsgeschichte

Klaas, S. 118, 139, 174, 306, 333, 335. Art. 119 machte idF vom 18.5.1947 jede Überschreitung des Haushaltsplans von der nachträglichen Genehmigung durch den LT abhängig.<sup>1</sup> Die Norm erhielt durch G v. 20.12.1971<sup>2</sup> im Zuge der Anpassung an die bundesverfassungsrechtlich durch die Haushaltsrechtsreform 1967/69 geänderten Rahmenbedingungen und damit an die Neufassung des Art. 112 GG ihre derzeitige Gestalt.

Literatur

Därr, Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG im Schnittpunkt zwischen Demokratie und Effektivität, 1973; Dorn, Notbewilligungsrechte der Finanzminister des Bundes und der Länder – Geltung und Grenzen, DÖV 1989, 707; Eichenauer, Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen, 1983; Gumboldt, Zu den Grenzen des Notbewilligungsrechts des Finanzministers nach Art. 112 GG, LKV 2007, 356; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, 1989; Jahndorf, Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, DVBl. 1998, 75; Kahrenke, Parlamentarisches Budgetrecht, vorläufige Haushaltsführung durch die Bundesregierung und Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen für Haushaltsüberschreitungen. Zur Zuständigkeitsfolge der Art. 110 bis 112, DÖV 1976, 361; Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976; Püttner/Janson, Notbewilligungsrecht des Finanzministers und Etathoheit des Parlaments, NJW 1978, 2016.

A. Überblick .....	1	III. Entscheidungsprogramm .....	7
I. Bedeutung .....	1	IV. Notbewilligungsrecht im Organgefüge .....	10
II. Verfassungsvergleichende Information .....	2	C. Verhältnis zu anderen Bestimmungen .....	13
B. Erläuterungen .....	3	I. Landesverfassung .....	13
I. Anwendungsbereich .....	3	II. Bundes- und supranationales Recht .....	14
II. Zustimmung des Ministers der Finanzen .....	5		

A. Überblick

I. Bedeutung

Art. 119 bezweckt einen angemessenen Ausgleich zwischen parlamentarischer Budgethoheit und den praktischen Erfordernissen der Haushaltswirtschaft.<sup>3</sup> Die Exekutive darf grds. nur Ausgaben leisten, die im HaushaltsG bzw im Haushaltsplan vorgesehen sind. Der Haushaltsplan hat aber prognostischen Charakter. Erweisen sich die Ansätze im Haushaltsplan als zu gering oder ergeben sich sachliche Bedürfnisse, die das HaushaltsG überhaupt nicht berücksichtigt hat,

1 Zum Regelungsgehalt Süsterhenn/Schäfer, Art. 119 Anm. 1 f.  
 2 GVBl. 1972, S. 1.  
 3 Heintzen, in: v. Münch/Kunig, Art. 112 Rn. 1; Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 112 Rn. 1; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 112 Rn. 1; Siekmann, in: Sachs, GG, Art. 112 Rn. 1.