

## **U n t e r r i c h t u n g**

**durch die Präsidentin des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme zur Gewährung von Mitteln aus dem Härtefonds des Thüringer Landtags**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Gewährung von Mitteln aus dem Härtefonds des Thüringer Landtags wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 6/23 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/5105).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Pommer  
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis der Landtagsverwaltung:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Wissenschaftlicher Dienst

WD 6/23

**Gutachtliche Stellungnahme**

**Zur Gewährung von Mitteln aus dem Härtefonds des Thüringer Landtags**

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## Gliederungsübersicht

|  |    |
|--|----|
| A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....   | 3  |
| B. Würdigung .....   | 3  |
| I. Vorbemerkung und Gutachtenziel.....   | 3  |
| 1. Vorbemerkung.....   | 3  |
| 2. Gutachtenziel .....   | 4  |
| II. Gesetzliche Vorgaben und ihre Erfüllung .....  | 5  |
| 1. Besonders zur Verfügung gestellte Ausgabemittel: Der Haushaltsvorbehalt.....                                  | 5  |
| a) Haushaltsgesetzgeber .....  | 5  |
| b) Statuierte Vorgaben.....  | 6  |
| aa) Allgemeine Charakterisierung der Billigkeitsleistungen.....  | 7  |
| bb) Konzeption der Härtefondsmittel als Einmalausgabe .....  | 7  |
| cc) Subsidiarität der Billigkeitsleistungen.....   | 9  |
| 2. Mittelbewirtschaftung durch den Petitionsausschuss .....  | 10 |
| a) Grundsätzliches Verhältnis von Haushaltsgesetzgeber und Petitionsausschuss als mittelbewilligende Stelle..... | 10 |
| b) Nichtvorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Auszahlung eines bedingten Darlehens.....             | 10 |
| C. Ergebnis .....  | 11 |

## **A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag**

Der Petitionsausschuss bittet um die Prüfung, ob Mittel aus dem Härtefonds des Thüringer Landtags, über deren Vergabe der Petitionsausschuss entscheidet, als Darlehen geleistet werden können, das bei Eintritt bestimmter Bedingungen vom Empfänger zurückzuzahlen ist. Als mögliche Bedingungen werden genannt: das erfolgreiche Beschreiten des Rechtswegs zwecks Durchsetzung gegen Dritte bestehender Ansprüche oder die Gewährung eines Darlehens durch eine Bank.

Der Härtefonds des Thüringer Landtags enthält Mittel, aus denen Geldleistungen in Härtefällen gemäß Entscheidung des Petitionsausschusses des Thüringer Landtags und des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen erbracht werden können. Der Härtefonds ist für das Haushaltsjahr 2023 im Einzelplan 01, Kapitel 0101 Titel 681 04 „*Unterstützungen bei außergewöhnlichen Notständen*“ in Höhe von 105.000 EUR etatisiert.

Einzelheiten zu dem dem Petitionsausschuss vorliegenden, die Fragestellung veranlassenden Einzelfall – wie zum Beispiel der Zweck des Darlehens – sind nicht übermittelt worden und können daher auch nicht zur Grundlage der Begutachtung gemacht werden.<sup>1</sup>

## **B. Würdigung**

### **I. Vorbemerkung und Gutachtenziel**

#### **1. Vorbemerkung**

Der Gutachtenauftrag berührt grundlegende Fragestellungen im Zusammenhang mit der Struktur, Ausgestaltung und den Charakteristika des beim Thüringer Landtag eingerichteten Härtefonds, die im Rahmen dieses Gutachtens aufgrund der hierfür zur Verfügung stehenden Zeit nicht umfänglich geprüft werden können. So erscheinen der genauen Betrachtung die Voraussetzungen würdig, unter denen ein Parlament in konkreten Härtefällen Mittel verteilen darf und sollte sowie welche besonderen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zweckmäßig getroffen werden müssten, um ein im Allgemeinen nicht mit exekutiven Aufgaben befasstes Verfassungsorgan mit der einzelfallabhängigen Ausgabe finanzieller Zuwendungen zu betrauen. Ebenso wird die strukturell bedeutsame Frage zu klären sein, ob der Petitionsausschuss bei der Mittelvergabe im Rahmen seiner originären, verfassungsgegebenen Funktion (Art. 65 ThürVerf) oder auf Grund einer gesonderten Aufgabenzuschreibung tätig wird.

Der Härtefonds des Thüringer Landtags stellt nach seiner Konzeption und hinsichtlich seiner Ausstattung (mit Mitteln in Höhe von 105.000 EUR im Haushaltsjahr 2023)<sup>2</sup> im innerdeutschen Vergleich eine Besonderheit dar. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags

---

<sup>1</sup> Ebenso bleiben Fragen bzgl. der Tätigkeit des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen in diesem Gutachten außer Betracht.

<sup>2</sup> S. Landeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 01 – Thüringer Landtag, Kapitel 0101 Titel 681 04 (Unterstützungen bei außergewöhnlichen Notständen, Geldleistungen in Härtefällen gemäß Entscheidungen des Petitionsausschusses des Thüringer Landtags und des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen).

waren unlängst mit der Begutachtung der Überlegung befasst, einen Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages einzurichten.<sup>3</sup> Die Ausarbeitung kam zu einer restriktiven Bewertung. So resümiert sie:

„Problematisch ist es, den Härtefallfonds vom Bundestag verwalten zu lassen, weil die Gewährung von Geld- und Sachleistungen als Einzelfallentscheidung mit Regelungscharakter und Außenwirkung gegenüber den Antragstellern im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung nicht zu den typischen Aufgaben des Bundestages, sondern der exekutiven Gewalt gehört. Die Übernahme verwaltender Tätigkeiten durch den Bundestag ist zwar nicht ausgeschlossen. Im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Aufgabe des Bundestages zur Befassung mit Petitionen ist die Mittelgewährung allerdings vor allem deshalb problematisch, weil dem Bundestag dabei keine Abhilfekompetenz zukommt, was durch die Auszahlung von Geld- und Sachleistungen an die Petenten unterlaufen werden könnte.“<sup>4</sup>

Besonderes Augenmerk richtet das Gutachten auf erforderliche normative Rahmenbedingungen für die Einrichtung eines solchen Fonds:

„Die Mittel für den Härtefallfonds müssen im Bundeshaushalt ausdrücklich und mit einer möglichst konkreten Zweckbestimmung zur Verfügung gestellt werden. Aus dem Charakter als Billigkeitsleistungen ergeben sich für Leistungen aus dem Härtefallfonds bestimmte Anforderungen; so dürfen die Leistungen nur in Härtefällen, deren Entstehung dem Antragsteller nicht vorwerfbar ist, und subsidiär zu anderen erhaltenen Leistungen oder Ansprüchen gewährt werden. Die mittelbewirtschaftende Stelle muss Richtlinien mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen aufstellen, in denen die Bedingungen der Leistungsgewährung in Grundzügen bestimmt werden, insbesondere Antragsteller und Leistungsberechtigte, Art der auszugleichenden Nachteile, Art und Höhe sowie Ausschluss der Leistungen.“<sup>5</sup>

Solche Richtlinien existieren im Fall des Härtefonds, über den zu entscheiden der Petitionsausschuss des Thüringer Landtags befugt ist, nicht. Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf den dieses Gutachten veranlassenden Sachverhalt werden strukturelle Grundfragen des Härtefonds als Vorfrage einer umfassenden Prüfung im Sinne des Gutachtauftrags einer hier nicht zu leistenden, gesonderten und ausführlichen Prüfung zugeführt. In eine solche grundlegende Betrachtung werden insbesondere die Grundlagen der Mittelvergabe eingehen, die die Voraussetzungen rechtsstaatlich unbedenklicher, verantwortlicher und auch der Rechnungshofkontrolle Stand haltender Verwendung finanzieller Mittel vergewissern.

## **2. Gutachtenziel**

In Abgrenzung zu einer solchen ausführlichen gutachterlichen Auseinandersetzung soll hier isoliert vorab geprüft werden, ob Mittel aus dem Härtefonds nach den bereits bestehenden Regelungen und Grundsätzen für sog. Billigkeitsleistungen als Darlehen geleistet werden können, das bei Eintritt bestimmter Bedingungen (das erfolgreiche Beschreiten des Rechtswegs

---

<sup>3</sup> Vgl. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21.

<sup>4</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21, S. 16 f.

<sup>5</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21, S. 17.

zwecks Durchsetzung gegen Dritte bestehender Ansprüche oder die Gewährung eines Darlehens durch eine Bank) vom Empfänger zurückzuzahlen ist.

Zu untersuchen und zu vergewissern sind hierzu zunächst die gegenwärtigen gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Billigkeitsleistungen (II. 1.), um auf dieser Grundlage die rechtliche Zulässigkeit einer Auszahlung von Härtefondsmitteln in Gestalt eines Darlehens prüfen zu können (II.2.).

## **II. Gesetzliche Vorgaben und ihre Erfüllung**

Leistungen aus dem Härtefonds, über deren Gewährung der Petitionsausschuss entscheidet, stellen sog. Billigkeitsleistungen dar, die ihre gesetzliche Grundlage in § 53 Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) finden. Danach können Billigkeitsleistungen nur gewährt werden, wenn *dafür* Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind.

Die Bestimmung ordnet demnach einen Haushaltsvorbehalt für Billigkeitsmittel an; sie dürfen von der mittelbewirtschaftenden Stelle (2.) demnach nur unter den Voraussetzungen geleistet werden, die der Haushaltsgesetzgeber statuiert hat (1.).

### **1. Besonders zur Verfügung gestellte Ausgabemittel: Der Haushaltsvorbehalt**

Zu vergewissern sind zunächst die genauen Vorgaben (b)), die der Haushaltsgesetzgeber (a)) im Sinne des § 53 ThürLHO statuiert hat.

#### **a) Haushaltsgesetzgeber**

Haushaltsgesetzgeber ist nach Art. 99 ThürVerf der gesamte Landtag. Dem Petitionsausschuss kommt damit bei seiner Entscheidung über die Mittelvergabe trotz seines Charakters als parlamentarischer Ausschuss und der Mitwirkung von Abgeordneten nicht die Funktion der Haushaltsgesetzgebung zu, s. dazu unter 2. a). Der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags hat jüngst in seinem Gutachten WD 5/23<sup>6</sup> auf die Bedeutung der umfassenden, in den Zuständigkeitsbereich des Landtags – als Gesamtorgan – fallenden Budgethoheit hingewiesen: Die Budgethoheit (auch Budgetrecht oder Etathoheit) benennt die Befugnis zur rechtlich verbindlichen Ausgabenfeststellung. Sie ist die Bestimmungsmacht und Planungsverantwortlichkeit über die Finanzmittel, die sich insbesondere als Ausgabenbewilligung für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke äußert. Diese – nachgerade im Sinne der Funktionsadäquanz<sup>7</sup> und auf Grund einer besonderen Verantwortung bestehende – Kompetenz ressortiert beim Parlament, das über den Haushalt, gegliedert in Einnahmen und Ausgaben, entscheidet. Ihm kommt bei der wirtschaftlichen Grundsatzentscheidung eine überragende verfassungsrechtliche Stellung im Verhältnis zu den anderen Verfassungsorganen zu.<sup>8</sup> Ihre herausragende und für die Verwirklichung der Demokratie konstitutive, daher auch mit dem Schutz der

---

<sup>6</sup> Veröffentlicht als LT-Drs. 7/7849.

<sup>7</sup> Danach sind Zuständigkeiten im Lichte der Befähigung zur Aufgabenerfüllung zu interpretieren. Vgl. im Zusammenhang mit der Budgethoheit des Parlaments nur *Hufeld*, in: HStR III, 3. Aufl. (2005), § 56 Rn. 11; *Linck*, ThürVBl. 2011, 145, 149. Allg. BVerfG, Urt. v. 18.12.1984 - 2 BvE 13/83 -, BVerfGE 68, 1, 86; Beschl. v. 17.7.1996 - 2 BvF 2/93 -, BVerfGE 95, 1, 15; Urt. v. 14.7.1998 - 1 BvR 1640/97 -, 98, 218, 251 f.; Beschl. v. 30.6.2015 - 2 BvR 1282/11 -, BVerfGE 139, 321 Rn. 125; Urt. v. 19.9.2018 - 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 -, BVerfGE 150, 1 Rn. 197.

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 25.5.1977 - 2 BvE 1/74 -, BVerfGE 45, 1, 32; Urt. v. 28. 2. 2012 - 2 BvE 8/11 -, NVwZ 2012, 495, 496. Ausf. *Hyckel*, Die Bedeutung der Haushaltskontrolle für die Budgethoheit des Parlaments – Teil 1, VR 2015, 289, 294 m.w.N.

verfassungsrechtlichen Ewigkeitsgarantie geadelte<sup>9</sup> Stellung nimmt die Budgethoheit auf Grund der finanzwirtschaftlichen, wirtschafts- und staatspolitischen Bedeutung des Staatshaushalts ein.<sup>10</sup> Geordnete Finanzen, die die Budgethoheit verantwortet und garantieren muss, sind Bedingung jeder Form von Staatsgewalt.<sup>11</sup>

Dass in der Konsequenz die Kompetenz, mit ausdrücklicher und möglichst konkreter Zweckbestimmung Billigkeitsmittel zur Verfügung zu stellen, beim gesamten Parlament als Haushaltsgesetzgeber ressortiert, haben auch die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags in ihrer Stellungnahme ausgeführt:

„Die Mittel für den Härtefallfonds müssen im Bundeshaushalt ausdrücklich und mit einer möglichst konkreten Zweckbestimmung zur Verfügung gestellt werden. Aus dem Charakter als Billigkeitsleistungen ergeben sich für Leistungen aus dem Härtefallfonds bestimmte Anforderungen; so dürfen die Leistungen nur in Härtefällen, deren Entstehung dem Antragsteller nicht vorwerfbar ist, und subsidiär zu anderen erhaltenen Leistungen oder Ansprüchen gewährt werden. Die mittelbewirtschaftende Stelle muss Richtlinien mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen aufstellen, in denen die Bedingungen der Leistungsgewährung in Grundzügen bestimmt werden, insbesondere Antragsteller und Leistungsberechtigte, Art der auszugleichenden Nachteile, Art und Höhe sowie Ausschluss der Leistungen.“<sup>12</sup>

## **b) Statuierte Vorgaben**

Der Haushaltsgesetzgeber hat einen Härtefonds des Thüringer Landtags für das Haushaltsjahr 2023 im Einzelplan 01, Kapitel 0101 Titel 681 04 „*Unterstützungen bei außergewöhnlichen Notständen*“ in Höhe von 105.000 EUR etatisiert und mit folgenden Erläuterungen versehen: „*Geldleistungen in Härtefällen gemäß Entscheidung des Petitionsausschusses des Thüringer Landtags und des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen.*“

Welche genauen Anforderungen der Haushaltsgesetzgeber damit an die Ausgabe von Billigkeitsleistungen stellt, ergibt sich aus den im Haushaltsplan getroffenen Festlegungen sowie aus den dogmatisch anerkannten Voraussetzungen für diese besondere Art staatlicher Hilfeleistung, die dem Haushaltsgesetzgeber bei der Etatisierung vor Augen standen. Anhaltspunkte hierfür bietet die Verwaltungsvorschrift zu § 53 ThürlHO vom 22.02.2023 (ThürStAnz Nr. 11/2023 S. 515).

---

<sup>9</sup> BVerfG, Urt. v. 18.7.2005 - 2 BvR 2236/04 -, BVerfGE 113, 273, 296; Urt. v. 30.6.2009 - 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 -, BVerfGE 123, 267, 268. Ausf. dazu *Hyckel*, Die Bedeutung der Haushaltskontrolle für die Budgethoheit des Parlaments – Teil 2, VR 2015, 325, 332.

<sup>10</sup> Ausf. dazu *Hyckel*, Die Bedeutung der Haushaltskontrolle für die Budgethoheit des Parlaments – Teil 2, VR 2015, 325, 329 ff. m.w.N.

<sup>11</sup> BVerfG, Urt. v. 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 -, BVerfGE 89, 155, 172; Urt. v. 7.9.2011 - 2 BvR 987/10, 2 BvR 1485/10, 2 BvR 1099/10 -, NJW 2011, 2946, 2949. Ausf. dazu *Hyckel*, Die Bedeutung der Haushaltskontrolle für die Budgethoheit des Parlaments – Teil 2, VR 2015, 325, 332. Vgl. auch VerfG Hamburg, Urt. v. 4.12.2020 - 4/20 -, juris, Rn. 83 ff.

<sup>12</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21, S. 17.

## aa) Allgemeine Charakterisierung der Billigkeitsleistungen

Die im betreffenden Titel des Haushaltsplans vorgehaltenen Billigkeitsleistungen sind Leistungen des Staates, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt werden können,<sup>13</sup> mithin der Herstellung von Gerechtigkeit im Einzelfall dienen.<sup>14</sup> Ihre Gewährung als Billigkeitsleistung im Einzelfall ist besonderen Regelungen unterworfen, die eine gleichmäßige Leistung der Mittel sicherstellen und den Vorwurf von Willkür bei der Verteilung ausschließen sollen.

Subjektive Rechte werden durch die Vorschrift über Billigkeitsleistungen nicht begründet.<sup>15</sup> Allerdings können sich aus allgemeinen, aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 2 ThürVerf und Art. 3 GG folgenden Grundsätzen Teilhabeansprüche Einzelner ergeben, die an einer bestimmten, bereits geübten Vergabep Praxis partizipieren wollen.<sup>16</sup> Die Beachtung des rechtlichen Rahmens bei der Mittelgewährung ist erforderlich, um nicht unüberschaubaren Teilhabebeförderungen den Boden zu bereiten.

## bb) Konzeption der Härtefondsmittel als Einmalausgabe

Ausgehend vom Wortlaut der Ermächtigung und der dazu gegebenen Erläuterung durch den Haushaltsgesetzgeber im Einzelplan 01, Kapitel 0101 Titel 681 04 (Unterstützungen bei außergewöhnlichen Notständen, Geldleistungen in Härtefällen gemäß der Entscheidung des Petitionsausschusses des Thüringer Landtags und des Thüringer Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen) und vor dem Hintergrund praktischer Erwägungen bei der Bewirtschaftung des Härtefonds gewährt der Haushaltsgesetzgeber Mittel nur als Einmalausgabe.

(1) Im Ausgangspunkt ist es zwar denkbar, Billigkeitsleistungen sowohl als nicht zurückzuzahlende sog. verlorene Zuschüsse als auch in Form von Darlehen (§§ 488 ff. BGB) zu gewähren.<sup>17</sup> Allerdings müsste sich für die (Sonder-)Form der Leistungsgewährung als Darlehen eine Rechtsgrundlage finden, was indes nicht der Fall ist: Im Titel 681 04 des Einzelplans 01, Kapitel 0101 findet sich kein Anhaltspunkt für die Annahme, der Haushaltsgesetzgeber habe neben der Gewährung durch Einmalzahlung auch zu einer Ausreichung der Mittel als Darlehen ermächtigen wollen. Gegen eine solche Annahme spricht deutlich, dass im Haushaltsplan keine Vorsorge für eine etwaige Darlehensrückzahlung getroffen wurde. So könnte eine solche Rückzahlung nur verbucht werden, wenn es einen entsprechenden Einnahmetitel gäbe oder wenn besagter Ausgabebetitel mit einem entsprechenden Vermerk versehen wäre, der eine Ausnahme vom generellen Saldierungsverbot konstituierte. Beispielsweise ist bei dem Titel 411 01 im Einzelplan 01 Kapitel 0101 vermerkt, dass Erstattungen in Abweichung vom Bruttonachweis von den Ausgaben abgesetzt werden dürfen, was bedeutet, dass Rückzahlungen von Leistungen aus diesem Titel wieder auf den Titel gebucht werden und diesen somit „aufladen“ dürfen. Weiter spricht gegen eine weitergehende Ermächtigung, auch Darlehen auszuzahlen, auch die Entwicklung des Härtefallfonds, bei dessen über die Jahre hinweg festzustellenden

---

<sup>13</sup> Nr. 1. der Verwaltungsvorschrift zu § 53 ThürLHO vom 22.02.2023 (ThürStAnz Nr. 11/2023 S. 515).

<sup>14</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 13, 16; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 2.

<sup>15</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 5.

<sup>16</sup> Vgl. auch Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 6, 17; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 5.

<sup>17</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 6; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 7.

Titelaufwachs eine geänderte Intention des Haushaltsgesetzgebers hinsichtlich der Auszahlungsmodalitäten nicht erkennbar ist.

(2) Die Annahme, dass die Verausgabung von Mitteln aus dem Härtefonds per Einmalzahlung der Normalfall ist und die Gewährung eines Darlehens einen ausdrücklich zu normierenden Ausnahmefall darstellt, wird durch folgende Erwägung des praktischen Vollzugs bekräftigt: Der Petitionsausschuss ist – ebenso wenig wie der Landtag als solcher samt seiner eigenen Verwaltung – keine para-exekutive Arbeitseinheit, die den Verbleib geleisteter Hilfen administrativ überwachen, den Eintritt von Bedingungen kontrollieren sowie im gegebenen Falle mit den Instrumenten des Verwaltungsrechts Rückforderungen verfügen und diese im Zweifel vollstrecken könnte. Anders ist dies bei der Exekutive zu beurteilen. Dort können im Einzelfall auftretende Vollzugsprobleme bei nach § 53 ThürLHO im Darlehenswege ausgegebenen Hilfen im Rahmen der Ministerialbürokratie bewältigt werden.

Den hiermit verbundenen Aspekt der Gewaltenteilung haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags unlängst bei der Begutachtung der Überlegung, einen Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages einzurichten, ebenfalls und zwar grundsätzlich aufgegriffen.<sup>18</sup> Die Ausarbeitung kam insoweit zu einer restriktiven Bewertung. So resümiert sie – wie bereits oben ausgeführt –:

„Problematisch ist es, den Härtefallfonds vom Bundestag verwalten zu lassen, weil die Gewährung von Geld- und Sachleistungen als Einzelfallentscheidung mit Regelungscharakter und Außenwirkung gegenüber den Antragstellern im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung nicht zu den typischen Aufgaben des Bundestages, sondern der exekutiven Gewalt gehört.“<sup>19</sup>

(3) (Nur) Der Haushaltsgesetzgeber hätte es in der Hand, diese Grundsätze zu ändern. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass besondere Auszahlungsmodalitäten – wie die Gewährung eines bedingten Darlehens – nur auf Grundlage spezieller normativer Festlegungen getroffen werden könnten.<sup>20</sup> Hierzu bedürfte es – wie unter B. I. 1. angemerkt – erheblicher rechtlicher Prüfungen, um eine willkürfreie, gleichmäßige und berechenbare Bewirtschaftung des Härtefonds sicherzustellen. Dass derartige Regelungen nicht existieren, obwohl sie anderenfalls

---

<sup>18</sup> Vgl. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21.

<sup>19</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21, S. 16 f.

<sup>20</sup> Exemplarisch sei auf den Entschädigungsfonds für die Opfer und Betroffenen von Taten des Nationalsozialistischen Untergrunds hingewiesen: So hat insbesondere das Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz gesonderte Durchführungsbestimmungen zum Entschädigungsfonds für die Opfer und Betroffenen von Taten des Nationalsozialistischen Untergrunds durch Verwaltungsvorschrift vom 4. Juli 2018 (4226-4278/2018) getroffen, in denen dezidiert insbesondere geregelt werden: das (Antrags-)Verfahren der Leistungsgewährung, deren Voraussetzungen, Mitwirkungspflichten der Destinatäre, die Höhe der Leistungen, Rückforderungsmöglichkeiten.

Zudem sei ein vergleichender Blick auf § 21 ThürAbgG geworfen. Nach dieser Vorschrift kann der Präsident des Landtags im Benehmen mit den Vizepräsidenten in besonderen wirtschaftlichen Notfällen Abgeordneten einmalige Unterstützungen, ausgeschiedenen Abgeordneten und deren Hinterbliebenen einmalige Unterstützungen und laufende Unterhaltszuschüsse gewähren. Auf Grundlage des § 60 Abs. 7 ThürAbgG hat der Ältestenrat Ausführungsbestimmungen zum ThürAbgG (vom 2. April 1998, zuletzt geändert durch Beschl. v. 8. März 2022 (GVBl. S. 275)) getroffen, die – unter Nr. 9. der Bestimmungen – formelle und materielle Voraussetzungen der Unterstützung vorgeben. Die Gewährung von Darlehen sehen diese Rechtsgrundlagen hingegen nicht vor.

erforderlich wären, um den Ansprüchen rechtsstaatlich unbedenklicher Mittelvergabe zu genügen, spricht abermals deutlich gegen die Zulässigkeit von Darlehensauszahlungen.

### cc) Subsidiarität der Billigkeitsleistungen

Ein wesentliches Kriterium der Gewährleistung von Billigkeitsleistungen ist nach allgemeiner Betrachtung insbesondere ihre Subsidiarität insbesondere gegenüber Ausgleichs- oder Schadensersatzansprüchen, vgl. hierzu auch Nr. 2.5. der Verwaltungsvorschrift zu § 53 ThürLHO vom 22.02.2023 (ThürStAnz Nr. 11/2023 S. 515). Billigkeitsleistungen dürfen daher keine spezialgesetzlichen Regelungen umgehen; sie dürfen mit anderen Worten dann nicht gewährt werden, wenn etwa für ein einen Schaden begründendes Ereignis besondere fachrechtliche Anspruchsgrundlagen Ersatz vorsehen. Auf Grund dieser allgemeinen Nachrangigkeit von Billigkeitsleistungen ist daher stets zu prüfen, ob und inwieweit der Betroffene seinen Schaden oder sonstigen Nachteil in anderer Weise zu kompensieren vermag, ohne auf staatliche Sonderleistungen angewiesen zu sein.<sup>21</sup>

Daher kommen Billigkeitsleistungen nicht in Betracht, sofern Ansprüche gegen Dritte bestehen. Dies gilt auch dann, wenn diese Forderungen praktisch nicht durchsetzbar sind, etwa wegen der Insolvenz des Schuldners. Würden gleichwohl Billigkeitsleistungen erbracht, unterliefe dies insolvenzrechtliche Grundsätze und führte zu einer gesetzlich nicht vorgesehenen Verschiebung der im Fachrecht getroffenen Risikoverteilung.<sup>22</sup> Billigkeitsgründe liegen demnach in der Regel nur vor, wenn Schadensersatz-, Entschädigungs- oder sonstige Kompensationsansprüche gegenüber Dritten schon im Grunde nach nicht bestehen. Die Gefahr des Schuldnerausfalls zählt zum allgemeinen Lebensrisiko.<sup>23</sup> Gründe der Billigkeit liegen auch dann nicht vor, soweit der Sachverhalt durch spezielle Leistungsnormen geregelt ist.<sup>24</sup> Zu berücksichtigen ist dies vor allem, wenn die Normen im konkreten Einzelfall auf Grund bewusster gesetzgeberischer Entscheidung keine Leistung gewähren.<sup>25</sup> In der Konsequenz haben Billigkeitsleistungen ihren Anwendungsbereich in aller Regel in Katastrophenfällen, in außerhalb menschlicher Verantwortlichkeit liegenden Konstellationen oder sonstigen, unbeherrschbaren Schicksalsfällen.

Rührt der Umstand, aus dem der Betroffene seine Bedürftigkeit herleitet, aus einem Ereignis her, aus dem er – auch gerichtlich zu verfolgende – Ansprüche ableiten kann, ist der Betroffene gehalten, seine Ansprüche gegen den Dritten geltend zu machen. Scheitert die Rechtsverfolgung, da die einschlägigen Leistungsgesetze die Entstehung des Anspruchs gerade ausschließen, darf diese gesetzliche Wertung nach dem Subsidiaritätsgedanken der Billigkeitsleistungen gerade nicht durch alternative Gerechtigkeitserwägungen unterlaufen werden. Dass ein bestehender Rechtsweg zu beschreiten ist, ergibt sich ohne Weiteres aus anderen-

---

<sup>21</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 20.

<sup>22</sup> Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Einrichtung eines Härtefallfonds des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 016/21, S. 14; Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 19; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 11. Vgl. zur Subsidiarität auch Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, Stand Januar 2023, § 53 S. 7; von Lewinski/Burbač, BHO, 2013, § 53 Rn. 6.

<sup>23</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 19; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 11.

<sup>24</sup> Vgl. auch Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 4, 11.

<sup>25</sup> Gröpl, in: Gröpl, BHO, 2. Aufl. 2019, § 53 Rn. 18; Meyer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Mai 2021, § 53 BHO Rn. 11.

falls entstehenden Anreizen, von zeit- und kostenintensiver gerichtlicher Rechtsverfolgung abzusehen, um Schäden aufwandsärmer mit Mitteln aus dem Härtefonds zu liquidieren; dem Betroffenen würde geradezu nahegelegt, Möglichkeiten zur Selbsthilfe ungenutzt zu lassen. Insoweit sind Billigkeitsleistungen kein statthaftes Austauschmittel zu eigenverantwortlicher Rechtsverfolgung und kein taugliches Surrogat für die Einlösung des gegen den Staat gerichteten Justizgewährungsanspruchs. Sollte auf dem Rechtsweg Rechtsverlust wegen langer Verfahrensdauer in der Hauptsache drohen, muss um Eilrechtsschutz – nicht aber um ein vom Landtag auszugebendes Überbrückungsdarlehen – nachgesucht werden. Hinzutretend schließt der Gedanke der Subsidiarität die Gewährung von Billigkeitsleistungen auch in dem Fall aus, in dem dem Betroffenen eine Kreditaufnahme und insofern Selbsthilfe möglich ist.

## **2. Mittelbewirtschaftung durch den Petitionsausschuss**

### **a) Grundsätzliches Verhältnis von Haushaltsgesetzgeber und Petitionsausschuss als mittelbewilligende Stelle**

Zu vergegenwärtigen ist, dass der Petitionsausschuss in der Bewilligung von Härtefallmitteln materielle Verwaltungstätigkeit wahrnimmt. In Form dieser Arbeitseinheit erfüllt der Thüringer Landtag demnach keine legislativen Funktionen. Insbesondere ist der über die Mittelvergabe beschließende Petitionsausschuss nicht dem Haushaltsgesetzgeber gleichzusetzen, dem hinsichtlich der Budgetierung allgemein und im Besonderen hinsichtlich formeller und materieller Voraussetzungen für die Mittelbewilligung ein weites Gestaltungsermessen zukommt. In seiner die vorbestimmten Wertungen des Haushaltsgesetzgebers vollziehenden Funktion als mittelbewirtschaftende Stelle ist der Petitionsausschuss dem allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes entsprechend (Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) an die unter II. 1. b) skizzierten Festlegungen des Haushaltsgesetzgebers gebunden. Er darf Billigkeitsleistungen aus dem Härtefonds nur gewähren, wenn *dafür*, d.h. unter den haushaltsgesetzgeberisch getroffenen Regelungen, insbesondere unter den ihnen immanenten Bedingungen der Billigkeitsleistungen Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind.

Eigenes Ermessen kommt dem Petitionsausschuss insoweit zu, als er über die Mittelvergabe in den Fällen pflichtgemäß entscheiden kann, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

### **b) Nichtvorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Auszahlung eines bedingten Darlehens**

An diesen Maßstäben gemessen kommt die Auszahlung von Billigkeitsmitteln aus dem Härtefonds als Darlehen, das bei Eintritt bestimmter Bedingungen vom Empfänger zurückzuzahlen ist, nicht in Betracht, denn sie widerspricht der vom Haushaltsgesetzgeber intendierten Konzeption im Härtefall gewählter Hilfen als Einmalzahlungen.

Ebenso bestehen gegen die Bereitstellung von Mitteln aus dem Härtefonds jedenfalls auf Grund des für Billigkeitsleistungen konstitutiven Merkmals der Subsidiarität ernsthafte Bedenken, wenn das erfolgreiche Beschreiten des Rechtswegs zwecks Durchsetzung gegen Dritte bestehender Ansprüche oder die Gewährung eines Darlehens durch eine Bank abstrakt Abhilfe schaffen könnten. Mit Blick auf die Subsidiarität der Billigkeitsleistung sei noch darauf hingewiesen, dass die für eine Leistungsgewährung rechtlich unabdingbare Klärung der Frage, ob die Leistungsvoraussetzungen, insbesondere unter dem Aspekt der Subsidiarität

bestehen, nicht dadurch umgangen werden darf, dass Leistungen als Darlehen unter der auflösenden Bedingung, dass sich (erst) später die Subsidiarität manifestiert, gewährt werden. Mit anderen Worten: Der Petitionsausschuss dürfte eine etwaige Unsicherheit darüber, ob die Leistungsvoraussetzungen gegeben sind, nicht dadurch zu überspielen versuchen, die Leistung nur als (bedingtes) Darlehen zu gewähren. Billigkeitsleistungen sind insoweit bedingungsfeindlich.

### **C. Ergebnis**

I. Gegen die Bereitstellung von Mitteln aus dem Härtefonds in der zur Begutachtung stehenden Frage bestehen auf Grund des für Billigkeitsleistungen konstitutiven Merkmals der Subsidiarität ernsthafte Bedenken. Auch die Auszahlung eines Darlehens, das bei Eintritt bestimmter Bedingungen vom Empfänger zurückzahlen ist (als mögliche Bedingung werden genannt: das erfolgreiche Beschreiten des Rechtswegs, die Gewährung eines Darlehens durch eine Bank), widerspricht der vom Haushaltsgesetzgeber intendierten Konzeption im Härtefall gewährbarer Hilfen.

II. Anlässlich des Gutachtenauftrags hat sich erwiesen, dass zur Vermeidung künftiger Rechtsrisiken bei der Mittelbewirtschaftung durch den Petitionsausschuss strukturelle Grundfragen des Härtefonds einer gesonderten und ausführlichen Prüfung zugeführt werden sollten. In die Betrachtung werden insbesondere die Grundlagen der Mittelvergabe eingehen, die die Voraussetzungen rechtsstaatlich unbedenklicher, insbesondere willkürfreier und berechenbarer, verantwortlicher sowie auch der Rechnungshofkontrolle Stand haltender Bewirtschaftung des Härtefonds vergewissern. Ein hieran bestehendes Bedürfnis hat gerade die vorliegend erwogene Auszahlungsmodalität – die Gewährung eines unter eine Bedingung gestellten Darlehens – deutlich gemacht.