



Verfassungskonformität des Landeshaushalts 2023

Abschluss der Arbeit: 16. Januar 2024

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Auftrag

Der Wissenschaftliche Dienst ist beauftragt worden zu prüfen, ob und inwiefern der Haushalt 2023 des Landes Schleswig-Holstein in Bezug auf die Aufnahme und Verwendung von Notkrediten im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)¹ sowie § 8 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein² mit Blick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 verfassungskonform ist.

B. Zugrundeliegender Sachverhalt

Im Haushaltsjahr 2020 hat der Landtag mit Drucksache 19/2099 eine Notkreditaufnahme zur Bewältigung der *Corona-Pandemie* als außergewöhnliche Notsituation beschlossen, die mit dem Nachtrag zum Haushaltsplan 2020³ haushaltsrechtlich umgesetzt wurde. Mit Drucksache 19/2149 (neu) wurde eine Erhöhung der Notkreditermächtigungen beschlossen; die Umsetzung erfolgte mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan 2020⁴. Weitere Notkreditermächtigungen wurden schließlich mit Beschluss zu Drucksache 19/2492 festgelegt und mit dem 4. Nachtrag zum Haushaltsplan 2020⁵ umgesetzt. Beschlossen wurde zudem, dass die Notkredite aus dem ersten bis vierten Nachtragshaushalt bis einschließlich 2024, beziehungsweise die Infrastrukturmittel bis 2030 zur Verfügung stehen sollen⁶.

Infolge des *russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine* beschloss der Landtag mit Drucksache 19/3818(neu) 2. Fassung im Jahr 2022 Notkredite in Höhe von 400 Mio. Euro.⁷ Soweit diese Mittel im Jahr 2022 nicht verwendet wurden, wurde die Landesregierung ermächtigt, diese einer Rücklage mit entsprechender Zweckbindung zuzuführen. Eine Erhöhung dieser Kreditermächtigung um 1.000 Mio. Euro wurde mit Beschluss zu Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung festgelegt und im Rahmen des 4. Nachtragshaushaltsgesetzes 2022⁸ umgesetzt. Soweit Mittel im Jahr 2022 nicht verwendet wurden, wurde die Landesregierung ermächtigt, diese einer Rücklage mit

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 2. Dezember 2014, GVOBl. S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. April 2021, GVOBl. S. 438.

² Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 2019, GVOBl. S. 612.

³ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 18. März 2020, GVOBl. S. 152.

⁴ Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 8. Mai 2020, GVOBl. S. 214.

⁵ Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30. Oktober 2020, GVOBl. S. 757.

⁶ Drs. 19/2492.

⁷ Die sollten der Rücklage zur Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024 entnommen werden; der Notkreditermächtigungsrahmen wurde nicht ausgeweitet. Eine entsprechende Absenkung der Corona-Notkredite erfolgte mit Beschluss zu Drs. 19/3819(neu).

⁸ Viertes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022) vom 14. Dezember 2022, GVOBl. S. 994.

entsprechender Zweckbindung zuzuführen und laut Beschluss bis einschließlich 2024 zu verwenden. Darüber hinaus sollten Mittel in ein Sondervermögen überführt werden und bis Ende 2026 zur Verfügung stehen.⁹

Nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, in Sachen Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes¹⁰ hat der Landtag den Beschluss vom 23. November 2023 zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 LV für das Jahr 2023 gefasst, Drucksache 20/1654(neu). Diese besteht nach dem Beschluss aufgrund des Aufeinandertreffens der Corona-Pandemie, des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut vom 20./21.10.2023. Zur Bewältigung der festgestellten Notsituation sind laut Beschluss

„die gemäß Haushaltsplan 2023 sowie weiterer Beschlüsse des Landtags und seiner Ausschüsse vorgesehenen finanziellen Mittel aus den bereitgestellten Notkrediten bzw. aus den daraus gebildeten Rücklagen und Sondervermögen für die vorgesehenen Zwecke gem. Beschlüssen des Landtags – Drucksachen 19/2099, 19/2149 (neu), 19/2491, 19/3818(neu) 2. Fassung, 19/2492, 19/3819(neu), 20/162, 20/431(neu), 20/465, 20/1380(neu) – erforderlich.“

Das Haushaltsgesetz 2023 vom 22. März 2023¹¹ enthält in § 2 Abs. 1 eine Kreditermächtigung in Höhe von 4.910.060.800 Euro. Aus dem Haushaltsgesetz ergibt sich nicht ausdrücklich, in welcher Höhe im Haushaltsjahr 2023 Notkreditermächtigungen infolge einer anerkannten Notsituation nach Art. 61 Abs. 3 der Landesverfassung in Anspruch genommen werden können.¹²

⁹ Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

¹⁰ Danach ist das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 nichtig, da der Gesetzgeber den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt hat, ein Verstoß gegen die Gebote der Jährlichkeit und Jährigkeit durch die faktisch unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren vorliegt und da auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit aufgrund der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsgesetzes nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 festgestellt werden konnte.

¹¹ Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 22. März 2023, GVOBl. S. 84; zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. September 2023, GVOBl. S. 463.

¹² Gemäß § 13 Abs. 4 LHO muss der Gesamtplan des Haushaltes nur eine Haushalts- und Finanzierungsübersicht sowie einen Kreditfinanzierungsplan enthalten. Im Gegensatz hierzu schreibt § 13 Abs. 4 Nr. 2 BHO für das Bundshaushaltsgesetz auch die Berechnung der nach dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) in der jeweils geltenden Fassung zulässigen Kreditaufnahme vor.

Die Finanzierungsübersicht des Haushaltes 2023 weist eine Entnahme aus Rücklagen in Höhe von 577.141,4 T € aus. Die Einzelpläne des Haushaltsplanes enthalten unter anderem folgende Titel¹³:

- Einzelplan 03:
 - Titel 359 03 011 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in den Jahren 2021-2024 12.760,3 T€
- Einzelplan 04:
 - Titel 359 12 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in den Jahren 2021-2024 5.349,6 T€
 - Titel 359 07 851 Entnahme aus der Rücklage "Abfederung finanzieller Herausforderungen Ukraine-Krieg" 3.438,1 T€
- Einzelplan 07:
 - Titel 359 02 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in den Jahren 2021 – 2024 11.324,4 T€
 - Titel 359 05 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abfederung finanzieller Herausforderungen Ukraine-Krieg EP 07 4.796,2 T€
- Einzelplan 08:
 - Titel 359 13 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in den Jahren 2021 – 2024 4.687,5 T€
- Einzelplan 09:
 - Titel 359 03 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in 2021-2024 12.152,9 T€
- Einzelplan 10:
 - Titel 359 03 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in 2021-2024 19.107,6 T€
 - Titel 359 02 851 Entnahme aus der Rücklage "Abfederung finanzieller Herausforderungen Ukraine-Krieg EP 10" 30.195,6 T€
- Einzelplan 11:
 - Titel 359 20 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abfederung finanzieller Herausforderungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine 284.385,5 T€
- Einzelplan 12:
 - Titel 359 01 851 Entnahme aus der Rücklage "Abfederung finanzieller Herausforderungen Ukraine-Krieg Kapitel 1210" 539,0 T€

¹³ Es handelt sich dabei nicht um eine vollständige, sondern lediglich beispielhafte Darstellung von Titeln, für die die Verwendung von Notkreditmitteln aus den in den vergangenen Haushaltsjahren beschlossenen Notkrediten vorgesehen ist.

- Einzelplan 13:
 - Titel 359 13 851 Entnahme aus der Rücklage zur Abwicklung des Corona Notkredits für die Corona-Nothilfen in den Jahren 2021 – 2024 27.779,5 T€.

C. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit

I. Relevante Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt

Um die Verfassungskonformität des Haushaltsgesetzes 2023 in Bezug auf die Aufnahme und Verwendung von Notkreditmitteln prüfen zu können, sind zunächst die diesbezüglich relevanten Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt darzustellen. Heranzuziehen sind insbesondere die von dem Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. November 2023 konkretisierten Vorgaben für eine Notlagenverschuldung.

1. Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen nach Art. 61 Abs. 3 LV ist an den Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit zu messen. Das *Prinzip der Jährlichkeit* der Haushaltsaufstellung bestimmt, dass der Haushaltsplan vor Beginn des Rechnungsjahres und für jedes Rechnungsjahr¹⁴ durch Haushaltsgesetz festzustellen ist. Damit ist auch die Höhe der Notkreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln und nach Ablauf eines Jahres für das Folgejahr neu zu ermitteln.¹⁵ Das *Prinzip der Jährigkeit* des Haushaltsvollzugs betrifft den Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen.¹⁶ Auch Notkreditermächtigungen dürfen danach nur zu den im Haushaltsplan bezeichneten Leistungen und Zwecken, soweit und solange sie fortdauern, und nur bis zum Ende des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden¹⁷; anschließend **verfallen sie ersatzlos**.¹⁸ Einfachgesetzlich ist dies in § 45 Abs. 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁹ geregelt. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz, wie beispielsweise in § 18 Abs. 2 LHO normiert²⁰, ist für

¹⁴ Gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG kann dies für den Bundeshaushalt auch für mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, erfolgen.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 166.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 159 mwN.

¹⁷ § 45 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022, BGBl. I S. 1030.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 159 mwN.

¹⁹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29. Juni 1992, GVOBl. S. 381, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. März 2023, GVOBl. S. 156.

²⁰ Danach gelten die Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes und die Kassenverstärkungskreditermächtigungen bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.

Notkreditermächtigungen nicht vorgesehen.²¹ Damit müssen Notkreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch **in diesem Jahr genutzt werden**.²² Kredite sind daher in diesem Rechnungsjahr aufzunehmen.²³

2. Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit

Das Parlament kann sein Budgetrecht durch Gestaltung und Kontrolle des Haushaltes nur dann ausüben, wenn der Haushaltsplan von Klarheit und Wahrheit geprägt ist.²⁴

Nach dem *Grundsatz der Haushaltswahrheit*²⁵ sind die Vorausschätzungen der Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltes so genau, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist, im Haushaltsplan zu veranschlagen (Grundsatz der Schätzgenauigkeit).²⁶ Verletzt ist die Pflicht zur Haushaltswahrheit daher dann, wenn bewusst falsche oder gegriffene Ansätze veranschlagt werden, die trotz naheliegender Möglichkeiten besserer Informationsgewinnung ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen zu erwartender Einnahmen oder Ausgaben vermissen lassen.²⁷

Ergänzend schreibt der *Grundsatz der Haushaltsklarheit* vor, dass der Haushaltsplan möglichst nachvollziehbar, verständlich, durchsichtig und übersichtlich sein muss, um erkennbar zu machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hoch die einzelnen Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind.²⁸ Es muss ersichtlich sein, für welche einzelnen Zwecke welche Mittel zur Verfügung gestellt werden.²⁹

²¹ Gemäß Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG sowie Art. 58 Abs. 4 Satz 2 LV kann das Haushaltsgesetz vorschreiben, dass die Ermächtigungen des Haushaltsgesetzes nach Art. 115 GG bzw. Art. 61 LV zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Das Bundesverfassungsgericht hat für Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG jedoch ausdrücklich festgestellt, dass diese Ausnahme sich nicht auf Notkreditermächtigungen bezieht; dies dürfte entsprechend auf Art. 58 Abs. 4 Satz 2 LV zu übertragen sein.

²² Ob diese Grundsätze auch für sonstige Kreditermächtigungen gelten, die keine Notkreditermächtigungen nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bzw. Art. 61 Abs. 3 LV darstellen, ist streitig, vgl. beispielsweise: *Wieland*, Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Januar 2024 zu dem Entwurf eines Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 BT-Drs. 20/9999, S. 3 f. und auf der anderen Seite *Söllner*, Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 für die öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss am 11. Januar 2024, S. 4 f.

²³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 167.

²⁴ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 110 Rn. 111.

²⁵ Die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sind weder einfachgesetzlich noch verfassungsrechtlich ausdrücklich normiert.

²⁶ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 110 Rn. 115.

²⁷ *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 27 mwN.

²⁸ *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 28 mwN.

²⁹ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 101. EL Mai 2023, Art. 110 Rn. 112.

3. Erforderlichkeit eines Nachtragshaushaltes

Im Laufe eines Haushaltsjahres kann sich zudem das Erfordernis eines Nachtragshaushaltsgesetzes herausstellen. § 33 LHO sieht für Nachtragshaushaltsgesetze lediglich vor, dass die Vorschriften zum Haushaltsplan und dessen Aufstellung sinngemäß anzuwenden sind und der Entwurf bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen ist. Aus der Norm selbst ergibt sich hingegen nicht, wann ein Nachtragshaushaltsgesetz erforderlich ist.

Die Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes wird dann angenommen, wenn der bestehende Haushalt wegen vorhersehbarer realitätsfremder Ansätze verfassungswidrig und damit „heilungsbedürftig“ ist, sich nachträgliche Abweichungen nicht anderweitig auffangen lassen oder beabsichtigte Veränderungen noch im laufenden Jahr umgesetzt werden sollen.³⁰

Erforderlich wird eine Nachtragshaushaltsvorlage daher beispielsweise, wenn sich im Laufe eines Jahres ergibt, dass durch Umstände, die bei der Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans noch nicht bekannt waren, die *veranschlagten Hauhaushaltseinnahmen erheblich hinter den Planansätzen zurückbleiben* werden oder *neue bzw. erheblich höher zu veranschlagende Haushaltsausgaben auftreten* werden oder die *Ermächtigungsgrenzen für Kreditaufnahmen überschritten* werden.³¹ In Bezug auf die Überschreitung der Ermächtigungsgrenzen für Kreditaufnahmen existiert darüber hinaus insbesondere keine Ermächtigung zur Aufnahme über- oder außerplanmäßiger Kredite; vielmehr erfordert die Kreditaufnahme stets eine vorherige Ermächtigung durch das Haushaltsgesetz³². Ein Nachtragshaushalt ist damit immer dann notwendig, wenn die bestehende Kreditermächtigung in § 2 des jährlichen Haushaltsgesetzes überschritten werden soll³³.

Der Nachtragshaushalt muss jedoch nicht alle bis zu seiner Verabschiedung aufgelaufenen Vorgänge des Haushaltsjahres übernehmen, sondern enthält nur **wesentliche Veränderungen**; das Resultat muss gleichwohl alle Vorgaben erfüllen, die auch für den ursprünglichen Haushalt gelten und damit insgesamt vollständig und

³⁰ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 15.

³¹ Westermeier/Wiesner, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, 9. Aufl. 2012, S. 108 Rn. 405; vgl. auch Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 16, 20.

³² Vgl. Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 20, siehe auch § 18 Abs. 1 LHO: „Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen darf (1.) zur Deckung von Ausgaben, (2.) zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.“

³³ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 20.

ausgeglichen sein.³⁴ Er wird als Änderungsgesetz erlassen und regelmäßig rückwirkend in Kraft gesetzt.³⁵ Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit ist der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes bis zum Ende des Haushaltsjahres einzubringen und im laufenden Haushaltsjahr zu verabschieden.³⁶

IV. Verfassungsmäßigkeit der haushaltsrechtlichen Umsetzung der beschlossenen außergewöhnlichen Notsituation im Jahr 2023

Ob das Haushaltsgesetz 2023 in Bezug auf die Aufnahme und Nutzung von Notkreditmitteln den dargestellten Anforderungen an einen verfassungsgemäßen Haushalt und insbesondere den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen genügt und ob es eines Nachtragshaushaltes bedurft hätte, der mögliche Gesetzes- oder Verfassungsverstöße hätte heilen können, wird im Folgenden geprüft.

Dem Haushaltsgesetz 2023 lassen sich keine ausdrücklichen, im Jahr 2023 erstmals beschlossenen Notkreditermächtigungen entnehmen. Indes finden sich im Haushaltsplan mehrere Titel zur Verwendung von Notkreditmitteln aus in den vergangenen Haushaltsjahren gebildeten Rücklagen wieder. Der Landtag hat insbesondere im Rahmen seiner Beschlüsse zu Drucksache 19/2492 sowie Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung festgelegt, dass die Mittel aus dem „Corona-Notkredit“ sowie dem „Ukraine-Notkredit“ mit Ablauf des Jahres 2020 beziehungsweise 2022 einer Rücklage zugeführt werden können. Mittel dieser Rücklagen wurden im Haushalt 2023 nunmehr veranschlagt. Die Verwendung dieser Notkreditmittel sollte mit dem im November 2023 gefassten Beschluss zu Drucksache 20/1954(neu) zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation legitimiert werden. Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Notlagenbeschluss überhaupt rückwirkend gefasst werden kann. Sodann ist zu prüfen, ob das Haushaltsgesetz 2023 eine verfassungsgemäße haushaltsgesetzliche Umsetzung der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach Art. 61 Abs. 3 LV darstellt.

1. Nachträgliche Legitimation der Notkredite durch Notlagenbeschluss nach Art. 61 Abs. 3 LV

Die Veranschlagung von Notkreditmitteln im Haushalt 2023 muss zunächst durch einen im Haushaltsjahr 2023 gefassten Notlagenbeschluss nach Art. 61 Abs. 3 LV legitimiert sein. Ein entsprechender Beschluss liegt mit der Drucksache 20/1954(neu) vor.³⁷ Dieser Notlagenbeschluss wurde jedoch rückwirkend gefasst. Zum Zeitpunkt

³⁴ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 8, 11, 16.

³⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 215 f.; Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 8, 10.

³⁶ Tappe, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 26, 31.

³⁷ Zur Verfassungsmäßigkeit dieses Beschlusses wird an dieser Stelle nicht ausgeführt. Hierzu wird auf das Gutachten des WD vom 06. Dezember 2023 zur Subventionierung des Ansiedlungsvorhabens „Northvolt Drei“ mit den Mitteln des Ukraine-Notkredit II, Umdruck 20/2385, verwiesen, in dem

des Beschlusses im November 2023 waren Notkreditmittel im Haushaltsjahr 2023 im Rahmen des Haushaltsvollzuges bereits aufgenommen und ausgegeben worden. Zu der Möglichkeit eines entsprechenden rückwirkenden Notlagenbeschlusses äußerte sich das Bundesverfassungsgericht nicht, weist aber auf die Funktionen des Notlagenbeschlusses hin, die an dieser Stelle betroffen sein dürften³⁸: Zum einen handelt es sich bei der Definition der Notlage um eine Klarstellung der „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ für die Öffentlichkeit und eine transparente Verdeutlichung der Krise, zu deren Bewältigung von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht wird. Der Beschluss hat damit eine Umgrenzungsfunktion, die der demokratischen Öffentlichkeit eine Kontrolle ermöglicht.³⁹ Zudem führt der Beschluss dem Haushaltsgesetzgeber den Ausnahmecharakter der Überschreitung der Kreditobergrenzen vor Augen und veranlasst ihn damit, sowohl die Feststellung der Notlage als auch die Überschreitung der Kreditobergrenzen im Blick zu behalten und mit besonderer Sorgfalt zu prüfen; der Beschluss hat damit auch „Warnfunktion“.⁴⁰ Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber aufgrund der ungeklärten Rechtslage nicht von der Notwendigkeit eines erneuten Beschlusses ausging und es als ausreichend ansah, die Notlage im Jahr 2022 zu definieren und zu prüfen und in Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils die Herstellung einer verfassungsgemäßen Rechtslage angestrebt wurde. Ob angesichts der Sondersituation des kürzlich ergangenen Urteils (ausnahmsweise) von einer Zulässigkeit des Vorgehens ausgegangen werden kann, lässt sich nicht sicher prognostizieren; ein verfassungsrechtliches Risiko verbleibt damit.

2. Verfassungsgemäße haushaltsgesetzliche Umsetzung

Die im Haushaltsgesetz 2023 vorgesehene Mittelveranschlagung beziehungsweise -verwendung stellt nach den oben aufgeführten Grundsätzen jedoch einen Verstoß gegen das Jährlichkeits- und Jährigkeitsprinzip, den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie gegebenenfalls gegen § 18 Abs. 1 und 2 LHO dar:

bereits Zweifel an einer hinreichenden Darlegung eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen der beschlossenen außergewöhnlichen Notsituation und der Mittelverwendung sowie der konkreten Höhe der Kreditermächtigung geäußert wurden.

³⁸ Darauf hinweisend: Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500) zu dem von der Koalition für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Antrag auf Beschlussfassung des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) sowie zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 6 f.

³⁹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 130.

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 131 mwN.

a. Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit

Wie das Bundesverfassungsgericht im November 2023 klargestellt hat, verstößt das Vorhalten von periodenübergreifenden Rücklagen gegen die auch für die Notlagenverschuldung geltenden Grundsätze der Jährigkeit und Jährlichkeit.⁴¹ Das Haushaltsgesetz 2023 geht aber von eben jenem periodenübergreifenden Bestand von Notkreditmitteln und dessen Verwendung aus⁴², sodass ein entsprechender Verstoß anzunehmen ist.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Notkreditermächtigungen mangels normierter Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit nach dem Ablauf des Rechnungsjahres, in dem sie geschaffen wurden, verfallen.⁴³ Sofern und soweit sich in den betroffenen Notkredit-Rücklagen, aus denen Mittel nach dem Haushaltsplan 2023 entnommen werden sollen, Kreditermächtigungen befunden haben, sind diese nach Ablauf des Haushaltsjahres, in dem sie geschaffen wurden, verfallen und standen im Jahr 2023 nicht mehr zur Kreditaufnahme und Verwendung zur Verfügung.

Im Haushaltsgesetz 2023 wird daher auf verfassungswidrige Weise die Deckung von Ausgaben mit der Entnahme von Notkreditmitteln bzw. -ermächtigungen aus Rücklagen festgelegt, die mit Ende vergangener Haushaltsjahre bereits verfallen waren.⁴⁴

b. Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit

Nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes dürfte mit Blick auf den Erlass des Beschlusses zu Drucksache 20/1654(neu) auch ein Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit vorliegen, der durch einen Nachtragshaushalt hätte behoben werden müssen.

Aus dem Beschluss über die Drucksache 20/1654(neu) zur Feststellung einer Notsituation im Jahr 2023 ergibt sich nicht, in welcher Höhe und mit welchen Mitteln Maßnahmen zur Bewältigung der mit diesem Beschluss festgestellten außergewöhnlichen Notsituation im Jahr 2023 ergriffen wurden oder werden sollen; vielmehr heißt es dort lediglich:

„Zu Ihrer Bewältigung sind die gemäß Haushaltsplan 2023 sowie weiterer Beschlüsse des Landtags und seiner Ausschüsse vorgesehenen finanziellen Mittel aus den bereitgestellten Notkrediten bzw. aus den daraus gebildeten Rücklagen und Sondervermögen für die

⁴¹ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 207.

⁴² Siehe die unter B. beispielhaft aufgeführten Titel.

⁴³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 173.

⁴⁴ Dass auch der Haushaltsgesetzgeber davon ausgeht, dass die Notkreditmittel jährlich beschlossen werden müssen, ergibt sich aus dem Beschluss zu Drucksache 20/1654(neu): „Ab dem Haushaltsjahr 2024 werden ggf. vom Landtag neu zu beschließende Notkreditmittel nur noch gemäß den Anforderungen des Verfassungsgerichts an Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit eingesetzt.“

vorgesehenen Zwecke gem. Beschlüssen des Landtags –Drucksachen 19/2099, 19/2149 (neu), 19/2491, 19/3818(neu) 2. Fassung, 19/2492, 19/3819(neu), 20/162, 20/431(neu), 20/465, 20/1380(neu) – erforderlich.“

Die Passage aus dem Beschluss ermöglicht keine ausdrückliche Bestimmung der im Haushaltsjahr 2023 mit Notkreditmitteln finanzierten oder zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch zu finanzierenden Maßnahmen. Es ist nicht eindeutig bestimmbar, ob der Haushaltsplan 2023 alle mit Notkrediten finanzierten Maßnahmen abbildet und ob sich die Entnahme aus Rücklagen beziehungsweise Sondervermögen vollständig in dem Haushaltsplan 2023 wiederfinden lässt oder ob nunmehr weitere finanzielle Mittel, die sich aus den Beschlüssen des Landtages und seiner Ausschüsse ergeben, im Jahr 2023 zur Bewältigung von Notlagen genutzt werden sollen. Letzteres ist nach der Formulierung des Beschlusses anzunehmen, ergibt sich aus dem Haushaltsplan jedoch nicht. Damit ist jedenfalls der Grundsatz der Haushaltsklarheit berührt; es ist nicht nachvollziehbar und transparent, wo und in welcher Höhe nunmehr Einnahmen beziehungsweise Ausgaben im Zusammenhang mit Notkrediten im Jahr 2023 im Haushalt zu veranschlagen wären. Es muss jedoch ersichtlich sein, für welche einzelnen Zwecke welche Mittel zur Verfügung gestellt werden und wo diese Mittel ihren Entstehungsgrund haben.

Zudem sind nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 die unter B. aufgeführten periodenübergreifenden Nutzungen von Kreditmitteln aus Rücklagen als verfassungswidrig einzustufen. Mit dem Urteil wurde die Erkenntnis gewonnen, dass Kreditermächtigungen mit Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres verfallen. Ein Haushaltsplan, der weiterhin diese verfallenen Kreditermächtigungen aus Rücklagen, die in vergangenen Haushaltsjahren gebildet worden sind, verplant, setzt sich über den Wegfall dieser Kreditermächtigungen hinweg. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit ist damit verletzt.

c. Art. 61 Abs. 4 LV i.V.m. § 18 Abs. 1 LHO

Schließlich ist auch ein Verstoß gegen Art. 61 Abs. 4 LV i.V.m. § 18 Abs. 1 LHO im Rahmen des Haushaltsvollzuges denkbar. Art. 61 Abs. 4 LV sieht vor, dass die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz bedürfen. Nach § 18 Abs. 1 LHO bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite (zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft) aufnehmen darf. Restkreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben, die keine Notkreditermächtigungen darstellen, gelten nach § 18 Abs. 2 LHO bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres beziehungsweise bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes des

zweitnächsten Haushaltsjahres fort. Im laufenden Haushaltsjahr können daher die neu bewilligten Kreditermächtigungen sowie die Restkreditermächtigungen genutzt werden. Da ein entsprechendes Weitergelten für Notkreditermächtigungen vom Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen wurde⁴⁵, bei Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz 2023 jedoch von einer jahresübergreifenden Nutzung ausgegangen wurde, ist denkbar, dass die Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen im Jahr 2023 den zulässigen Kreditermächtigungsrahmen überschritten hat, denn dieser ergibt sich alleine aus dem in § 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2023 festgelegten Betrag, ohne dass dem Gesamtkreditermächtigungsrahmen noch weitere überjährige Notkreditermächtigungen (aus Rücklagen) zuzurechnen wären. Sofern somit im Jahr 2023 Notkreditermächtigungen in Anspruch genommen wurden, müssen sie sich in entsprechender Höhe in den im Haushalt 2023 verbuchten Einnahmen aus Krediten wiederfinden. Wurden im Haushaltsjahr 2023 damit mehr als 4.910.060.800 Euro an Kreditermächtigungen (einschließlich der Notkredite) genutzt, wäre ein Verstoß gegen § 18 Abs. 1 LHO zu bejahen.⁴⁶

d. Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes durch einen Nachtragshaushalt

aa. Erforderlichkeit eines Nachtragshaushaltes

Anstelle der Entnahmen aus den in den vergangenen Haushaltsjahren gebildeten Rücklagen, die unter B. beispielhaft aufgeführt wurden, hätte es im Haushaltsjahr 2023 einer Veranschlagung neuer Notkreditermächtigungen benötigt. Die Kreditermächtigungen, die für die Zuführung an die Rücklagen vorgesehen waren, sind mit dem Ende des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals beschlossen wurden, verfallen. Zur Deckung vorgesehener Ausgaben hätten neue Notkredite aufgenommen werden und die Entnahme aus Notkreditrücklagen gestrichen werden müssen. Damit wäre die gegen die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit verstoßende Verwendung von überjährigen Notkreditermächtigungen bzw. -mitteln aus Rücklagen beendet worden.⁴⁷ Ein entsprechender Nachtragshaushalt hätte so zudem die Haushaltswahrheit und -klarheit wiederherstellen und schließlich die Einhaltung des § 18 Abs. 1 LHO sicherstellen können, sofern im Jahr 2023 nach dem Wegfall der Notkreditermächtigungen aus Rücklagen mehr als 4.910.060.800 Euro Kredite

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, Rn. 173.

⁴⁶ Ob dies im Ergebnis der Fall ist, kann an dieser Stelle nicht ermittelt werden.

⁴⁷ Von der grundsätzlichen Notwendigkeit eines Nachtragshaushaltes wurde auch seitens der Landesregierung ausgegangen: *Finanzministerin Monika Heindl*, Plenarprotokoll 20/42, S. 3110: „Jetzt ist die rechtliche Auffassung, dass es im Grundsatz genau so ist, wie Sie es sagen: Es bräuhete einen Notlagenbeschluss plus einen Nachtragshaushalt. Wären wir im Mai oder Juni, dann würden wir das auch machen. Es ist zeitlich schlicht nicht zu schaffen. Deshalb haben wir uns in Abwägung unterschiedlicher Verfassungsprinzipien das Gesetz genau angeschaut, und wir sind uns sicher im Interesse des Landes und in der Verfassung – dort sind unterschiedliche Ziele beschrieben –, dass wir mit einem Beschluss des Landtags für dieses Jahr die Dinge heilen können.“

aufgenommen wurden und damit die Ermächtigungsgrenze für Kreditaufnahmen überschritten wurde und der Nachtragshaushalt diesen Betrag entsprechend erhöht hätte.

Aufgrund der festgestellten Verstöße hätte es zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes grundsätzlich eines Nachtragshaushaltes bedurft. Ein Notlagenbeschluss macht eine haushaltsgesetzliche Regelung nicht entbehrlich. Nach Ablauf des Jahres 2023 ist eine Verabschiedung des Nachtragshaushaltes jedoch nicht mehr möglich.

bb. Möglichkeit eines rückwirkenden Nachtragshaushaltes

Abschließend stellt sich die Frage, ob es überhaupt zulässig gewesen wäre, mit einem Nachtragshaushaltsgesetz im November oder Dezember 2023 rückwirkend Kreditermächtigungen zu schaffen, die im Haushalt bereits zuvor veranschlagt und zudem weitestgehend vollzogen worden sind.

Ein Nachtragshaushalt führt trotz seiner rückwirkenden Wirkung, die mit Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres einsetzt, nicht dazu, dass zuvor ohne Ermächtigung geleistete Ausgaben oder zusätzlich aufgenommene Kredite legalisiert werden⁴⁸; damit genehmigt er nicht im Nachhinein, sondern bewilligt im Vorfeld⁴⁹. Dies wurzelt auch darin, dass es sich bei dem Haushalt um ein Planungsinstrument handelt mit dem das Parlament sein Budgetrecht ausübt, vgl. Art. 58 Abs. 2 LV. Die damit verbundene Lenkungs- und Kontrollfunktion beziehungsweise Gestaltungshoheit kann das Parlament jedoch nur im Vorhinein ausüben; ansonsten würde es sich nur um eine nachträgliche Zustimmung handeln.⁵⁰

Dem kann entgegengehalten werden, dass der Gesetzgeber aufgrund der ungeklärten Rechtslage bei Aufstellung des Haushaltes 2023 davon ausging, dass Notkreditermächtigungen auch überjährig (im Rahmen von Rücklagen- oder Sondervermögensbildung) genutzt werden können und bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 keine gegenteilige Rechtsprechung oder unstrittige Meinung in der Literatur hierzu vorlag und ein Nachtragshaushalt jedenfalls die zu diesem Zeitpunkt verbliebende Möglichkeit einer rechtssicheren Ausgestaltung

⁴⁸ *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 10.

⁴⁹ *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 11.

⁵⁰ Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500), zu dem von der Koalition für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Antrag auf Beschlussfassung des Deutschen Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) sowie zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 6. Die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit eines verspäteten Nachtragshaushaltsgesetzes nimmt auch *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 33 Rn. 33 an.

des Haushaltsgesetzes in Bezug auf die Verwendung von Notkreditmitteln dargestellt hätte.⁵¹

Durch das Nachtragshaushaltsgesetz wäre zum Abschluss des Haushaltsjahres eine Rechtsgrundlage für die Notkreditaufnahme geschaffen worden. Zudem hätte ein Nachtragshaushalt jedenfalls die Haushaltswahrheit und -klarheit wiederhergestellt. Es sprachen im Ergebnis aus hiesiger Sicht keine Rechtsgründe *gegen* die Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes im Jahr 2023.⁵²

Ob es, wie es die Landesregierung vorträgt, „faktisch unmöglich“⁵³ gewesen ist, für das Haushaltsjahr 2023 einen Nachtragshaushalt nach Erlass des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 vorzulegen, kann aus hiesiger Sicht nicht bewertet werden. Insoweit kann jedoch erneut insbesondere auf die Maßstäbe hingewiesen werden, die im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit gelten: Im Falle der Möglichkeit besserer Informationsgewinnung ist ein angemessenes Bemühen um die Herstellung eines realitätsnahen Haushaltes erforderlich. Auch eine „faktische Unmöglichkeit“ würde den objektiven Verfassungsverstoß, der in dem Fehlen von Notkreditermächtigungen besteht, unberührt lassen.

Für den Wissenschaftlichen Dienst



Oliwia Urbanski

⁵¹ Vgl. *Tappe*, PA 8/22 – Öffentliche Anhörung zu den Entwürfen eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 (BT-Drs. 20/9500), des Antrags auf einen Beschluss gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 und 7 GG (BT-Drs. 20/9501) und des Haushaltsfinanzierungsgesetzes (BT-Drs. 20/8298), S. 2 mit dem Argument der Herstellung eines verfassungsgemäßerem Zustandes.

⁵² Einen Nachtragshaushalt hat auch der Bundestag, die Bremische Bürgerschaft, der Landtag des Saarlandes sowie er Landtag von Sachsen-Anhalt beschlossen.

⁵³ *Finanzministerin Monika Heinold*, Niederschrift Finanzausschuss 20. Wahlperiode – 47. Sitzung am Donnerstag, dem 14. Dezember 2023, S. 7.