



INSTITUT FÜR FINANZ-
UND STEUERRECHT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell) · Institut für Finanz- und Steuerrecht · Friedrich-Ebert-Anlage 6-10 · 69117 Heidelberg

Herrn Vorsitzenden des Finanzausschusses
Lars Harms
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss

Per E-Mail:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2754

Prof. Dr. Hanno Kube, LL.M. (Cornell)

Institut für Finanz- und Steuerrecht
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10
69117 Heidelberg

Tel.: 06221 54 77 92
Fax: 06221 54 77 89
E-Mail: kube@uni-heidelberg.de
Web: www.jura.uni-heidelberg.de/fst

Heidelberg, den 20. Februar 2024

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 29. Februar 2024

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

gerne nehme ich im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 29. Februar 2024 vorab wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zur Verfassungskonformität des Landeshaushalts 2023

I. Sachverhalt

Das Haushaltsgesetz 2023 vom 22. März 2023 enthält in § 2 Abs. 1 eine Kredtermächtigung in Höhe von 4.910.060.800 Euro.¹ Die Finanzierungsübersicht des Haushalts 2023 weist eine Entnahme aus Rücklagen in Höhe von 577.141.400 Euro aus. Die Rücklagen in den einzelnen, betreffenden Titeln wurden aus notlagenbedingt erteilten Kredtermächtigungen gebildet, die in den letzten Jahren erteilt, aber nicht genutzt worden waren.

¹ Dazu und zum Folgenden *Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags*, Verfassungskonformität des Landeshaushalts 2023, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/2569, S. 2 ff.

Im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023² fasste der Landtag am 23. November 2023 einen Beschluss zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 LV für das Jahr 2023.³ 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.“

Ein Nachtragshaushaltsgesetz für 2023 wurde demgegenüber bis Ende des Jahres 2023 nicht beschlossen.

II. Verfassungsrechtliche Beurteilung

1. Maßstäbe

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hat – mit Geltung für Bund und Länder – klargestellt, dass eine Notlagenkreditaufnahme im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG bestimmte tatbestandliche Voraussetzungen hat und dass die auf dieser Grundlage aufgenommenen Kreditmittel tatsächlich zur Bewältigung der tatbestandlichen Notlage eingesetzt werden müssen (sachlicher Veranlassungszusammenhang).⁴

Zudem wurde – ebenfalls mit Geltung für Bund und Länder – klargestellt, dass Notlagenkreditermächtigungen gemäß dem die Haushaltsplanung betreffenden Jährlichkeitsgrundsatz nur insoweit ausgebracht werden dürfen, als voraussichtlich im betreffenden Haushaltsjahr Notlagenkreditmittel zur Finanzierung von Ausgaben zur Notlagenbewältigung aufgenommen werden müssen (Fälligkeitsgrundsatz).⁵ Notlagenkredite dienen mithin ausschließlich zur Sicherstellung des formalen Haushaltsausgleichs im betreffenden Haushaltsjahr. Werden haushaltsgesetzlich erteilte Notlagenkreditermächtigungen im betreffenden Haushaltsjahr nicht genutzt, um Ausgaben in diesem Jahr zu finanzieren, verfallen die Notlagenkreditermächtigungen zum Ende des Haushaltsjahres ersatzlos (Jährigkeitsgrundsatz im Vollzug).⁶ Eine schlichte Weiternutzung von Notlagenkreditermächtigungen im nächsten Haushaltsjahr ist aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen ebenso wenig zulässig⁷ wie die Speicherung der Notlagenkreditermächtigungen in einer Rücklage.⁸

² BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

³ Drucksache 20/1654 (neu).

⁴ BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 98 ff.

⁵ BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 155 ff.

⁶ BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 173.

⁷ BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 173 (zur Nichtanwendbarkeit von Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG, § 18 Abs. 3 BHO).

⁸ BVerfG, Ur. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 207.

2. Subsumtion

Nach diesen Maßstäben sind die aus nicht genutzten Notlagenkreditermächtigungen in den letzten Jahren gebildeten Rücklagen jeweils zum Ende des Haushaltsjahres entfallen.⁹ Eine auf diese – vermeintlich weiterbestehenden – Rücklagen im Haushaltsjahr 2023 gestützte Kreditaufnahme und Mittelverausgabung war deshalb ermächtigungslos. Soweit die in § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2023 enthaltene Kreditermächtigung in Höhe von 4.910.060.800 Euro bereits anderweitig verplant und ausgeschöpft wurde, war die betreffende Kreditaufnahme und Mittelverausgabung insgesamt ohne haushaltsgesetzliche Grundlage. Der Haushalt 2023 war somit formal nicht ausgeglichen, wie es Art. 58 Abs. 1 Satz 2 LV verlangt.

Darüber hinaus existiert auch keine Ermächtigung zur Aufnahme über- oder außerplanmäßiger Kredite im laufenden Haushaltsjahr.¹⁰

In Betracht wäre freilich der Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes 2023 gekommen, um die erfolgten Ausgaben nachträglich mit Notlagenkreditermächtigungen zu unterlegen. Im Bund ist genau dieser Weg gewählt worden, um die Ausgaben des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energiekrise im Jahr 2023 nachträglich zu legitimieren. Ob ein Nachtragshaushaltsgesetz in dieser Weise rückwirkend erlassen werden kann,¹¹ vor allem auch unter Berücksichtigung der Sondersituation durch die spät im Jahr erfolgte Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung des Jährlichkeits- und Jährigkeitsgrundsatzes für Rücklagen, die aus Notlagenkreditermächtigungen gebildet wurden, kann vorliegend dahinstehen. Denn in Schleswig-Holstein wurde ein Nachtragshaushaltsgesetz für 2023 nicht erlassen. Warum ein solches Gesetz nicht erlassen wurde, ist verfassungsrechtlich unerheblich.

Es wurde ausschließlich ein parlamentarischer Notlagenbeschluss gefasst, dessen rückwirkender Erlass seinerseits mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden ist. Klar ist jedoch, dass ein parlamentarischer Notlagenbeschluss, der bundesverfassungsrechtlich erforderlich ist,¹² sich aber vom Haushaltsgesetz unterscheidet, die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung bzw. die Kreditermächtigung durch ein Nachtragshaushaltsgesetz nicht ersetzen kann. Dies folgt aus dem Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 61 Abs. 4 LV¹³ i. V. m. § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO¹⁴.

⁹ Nach den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts gilt insbesondere § 18 Abs. 2 LHO für Notlagenkreditermächtigungen nicht.

¹⁰ *Wissenschaftlicher Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags*, Verfassungskonformität des Landeshaushalts 2023, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/2569, S. 7 m. w. N.

¹¹ Zwar wirkt ein Nachtragshaushaltsgesetz stets in der Form zurück, dass das Haushaltsgesetz für das gesamte Haushaltsjahr angepasst wird. Materiell hat sich ein Nachtragshaushaltsgesetz als Planungsgesetz aber grundsätzlich auf Ausgaben oder auch Kreditermächtigungen zu beziehen, die für den verbleibenden Teil des Haushaltsjahres erforderlich sind und deshalb nach dem Fälligkeitssatz veranschlagt werden müssen; dazu *Tappe*, in: Gröpl (Hrsg.), BHO/LHO, Kommentar, 2. Aufl. 2019, § 33 Rdnr. 10 f.

¹² In der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG wird davon ausgegangen, dass durch parlamentarischen Beschluss über eine notlagenbedingte Kreditaufnahme zu entscheiden ist; dazu *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, EL 100 Januar 2023, Art. 109 Rdnr. 210.

¹³ Art. 61 Abs. 4 LV: „Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.“

¹⁴ § 18 Abs. 1 Satz 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).“

Im Ergebnis verstößt der Landeshaushalt 2023 deshalb gegen das Gebot des formalen Haushaltsausgleichs gemäß Art. 58 Abs. 1 Satz 2 LV. Die Notlagenkreditaufnahme verstößt zudem gegen Art. 61 Abs. 4 LV. Das Landeshaushaltsgesetz 2023 und Elemente des darauf gestützten Haushaltsvollzugs sind somit verfassungswidrig. Im Jahr 2024 lässt sich diese Verfassungswidrigkeit nicht mehr beheben, zumal ein Nachtragshaushaltsgesetz für 2023 nur bis Ende 2023 erlassen und verkündet werden kann.¹⁵

III. Ergebnis

Wegen des Entfalls der in den letzten Jahren mit Notlagenkreditermächtigungen gespeisten Rücklagen, auf die in der Haushaltsplanung für 2023 gleichwohl gebaut wurde, stellt sich der Landeshaushalt 2023 als verfassungswidrig dar. Der rückwirkend erfolgte Erlass eines Notlagenbeschlusses für 2023 vermag daran nichts zu ändern. Denkbar wäre – bis Ende des Jahres 2023 – der Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes für 2023 gewesen, der neue Notlagenkreditermächtigungen enthält.

Der Landeshaushalt 2023 verstößt aufgrund dessen gegen das Gebot des formalen Haushaltsausgleichs gemäß Art. 58 Abs. 1 Satz 2 LV. Die Notlagenkreditaufnahme 2023 verstößt zudem gegen Art. 61 Abs. 4 LV.

Die Verfassungswidrigkeit lässt sich im Jahr 2024 nicht mehr beheben.

gez. Prof. Dr. Hanno Kube

¹⁵ Zum verfassungsrechtlichen Verbot des Erlasses eines in das letzte Haushaltsjahr zurückwirkenden Nachtragshaushaltsgesetzes BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rn. 213 ff.