

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Christian Dirschauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Staatssekretärin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5091

nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

29. Juli 2025

**Umgang mit dem für nichtig erklärten Notkredit 2024 in der Haushaltsrechnung
gem. Ausführungsgesetz zu Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
(AG) - hier: Nachreichung der Stellungnahme der Kanzlei Prof. Ewer**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Nachgang zur Beratung im Finanzausschuss am 24. Juli 2025 übermittele ich
wunschgemäß den Auszug zur o.a. Thematik aus einer Stellungnahme der Kanzlei
Weissleder Ewer, Kiel, vom 30. April 2025.

Mit freundlichen Grüßen
gez.
Dr. Silke Torp

I. Nutzbarkeit des Kontrollkontos?

Zunächst stellt sich daher die Frage, ob der Mechanismus des Kontrollkontos nach § 7 des Ausführungsgesetzes genutzt werden kann. § 7 des Ausführungsgesetzes lautet wie folgt:

„§ 7 Kontrollkonto

- (1) Um ungeplanten Abweichungen im Haushaltsvollzug Rechnung zu tragen, die im Haushaltsabschluss zu einer Kreditaufnahme oberhalb der zulässigen Kreditaufnahme nach § 1 Absatz 3 führen, wird ein Kontrollkonto geführt.
- (2) Nach Ende des Haushaltsjahres ist die zulässige Kreditaufnahme auf Grundlage der tatsächlichen Werte des Haushaltsabschlusses erneut zu bestimmen. Die Differenz zwischen tatsächlicher Nettokreditaufnahme gemäß Haushaltsabschluss und der zulässigen Kreditaufnahme gemäß Satz 1 wird auf einem Kontrollkonto erfasst. Kreditaufnahmen oder Tilgungen nach § 8 sind bei der Ermittlung der Differenz herauszurechnen.
- (3) Der Wert des Kontrollkontos darf 0,15 Prozent des, gemessen an den Einwohnern, auf Schleswig-Holstein entfallenden Anteils des gesamtdeutschen Bruttoinlandsproduktes des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Dies ist im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen. Ist der Saldo des Kontrollkontos positiv und überschreitet den Wert in Satz 1, ist das Kontrollkonto in den kommenden Haushaltsjahren durch zusätzliche Tilgung entsprechend zurückzuführen. Im Rahmen der nächsten Finanzplanung ist ein entsprechender Tilgungsplan aufzustellen.

- (4) Nach Feststellung eines vorläufigen Haushaltsabschlusses kann ein struktureller Überschuss im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 2 im Haushaltsvollzug verwendet werden, sofern ein positiver Saldo des Kontrollkontos nicht besteht oder zunächst aus dem strukturellen Überschuss ausgeglichen wurde.“

Das Kontrollkonto könnte für die Rückführung der verfassungswidrig aufgenommenen Notkredite in der Weise verwendet werden, dass der Betrag der Notkreditaufnahmen als „Differenz zwischen tatsächlicher Nettokreditaufnahme gemäß Haushaltsabschluss und der zulässigen Kreditaufnahme“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 des Ausführungsgesetzes) auf das Kontrollkonto gebucht wird. Das Kontrollkonto würde dadurch den Höchstwert nach § 7 Abs. 3 Satz 1 des Ausführungsgesetzes deutlich überschreiten. In der Rechtsfolge wäre das Kontrollkonto „in den kommenden Haushaltsjahren durch zusätzliche Tilgung entsprechend zurückzuführen“ (§ 7 Abs. 3 Satz 3 des Ausführungsgesetzes). Eine konkrete zeitliche Vorgabe ergäbe sich dabei aus § 7 Abs. 3 Satz 3 und 4 des Ausführungsgesetzes noch nicht, aber sie könnte gleichwohl – von § 7 des Ausführungsgesetzes unbeschadet – aus der Rückführungspflicht nach den dargestellten rechtsstaatlichen Grundsätzen folgen (dazu sogleich unter B. II.).

Gemäß § 7 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes besteht das Kontrollkonto für Fälle von „ungeplanten Abweichungen im Haushaltsvollzug“. Es dient daher der Kontrolle des Haushaltsvollzugs. Fraglich ist somit, ob es im vorliegenden Fall, in dem sich die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen zur Aufnahme von Notkrediten nachträglich als verfassungswidrig und nichtig erwiesen haben, um „ungeplante Abweichungen im Haushaltsvollzug“ geht.

Zweifelhaft ist bereits, ob hier „Abweichungen im Haushaltsvollzug“ vorliegen. Denn mit diesem Ausdruck dürften nur Abweichungen des Haushaltsvollzugs von den haushaltsgesetzlichen Regelungen gemeint sein. Dies ist auch für das Kontrollkonto nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG anerkannt; in der Begründung zu der Grundgesetznorm hieß es insoweit:

„In Satz 4 wird gewährleistet, dass die neue Schuldenregel nicht nur die Aufstellung des Bundeshaushalts erfasst, sondern darüber hinaus dessen Vollzug. Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis kaum zu vermeiden,“

BT-Drucks. 16/12410, S. 12.

Eine haushaltsgesetzlich vorgesehene Inanspruchnahme von Notkrediten dürfte aber schwerlich deshalb zu einer „Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug“ werden, weil nachträglich die Nichtigkeit der gesetzlichen Ermächtigung und damit die Verfassungswidrigkeit der Kreditaufnahme festgestellt wird.

Vielmehr dürfte sich eine aus der Verfassungswidrigkeit der Kreditaufnahme folgende Pflicht zur zeitnahen Rückführung der Kreditmittel (oder zur Unterlegung mit wirksamen Kreditermächtigungen) wohl eher als Folge des Erlasses und nicht des Vollzugs des Haushaltsgesetzes darstellen.

Zudem erscheint auch das Erfordernis einer „ungeplanten“ Abweichung problematisch. Denn schon der Wortlaut spricht dafür, dass hierunter eine Abweichung zu verstehen ist, die darauf beruht, dass sich die zugrunde gelegte Prognose im Ergebnis nicht bestätigt hat. So wird selbst bei Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG, der lediglich auf „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 4 zulässigen Kreditobergrenze“ abstellt und nicht ausdrücklich von „ungeplanten“ Abweichungen spricht, ausgeführt, dass eine kontrollkontopflichtige

„Über- bzw. Unterschreitung der Grenze des Satzes 2 ... beispielsweise darauf beruhen (kann), dass die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sich anders gestaltet haben, als bei Aufstellung des Haushaltsplans angenommen,“

BT-Drucks. 16/12410, S. 13.

Mit der Ergebnisfehlerhaftigkeit einer Prognose von Einnahmen oder Ausgaben, die sich erst im Haushaltsvollzug herausgestellt hat, dürfte aber der Fall kaum zu vergleichen sein, dass nach nachträglicher verfassungsgerichtlicher Feststellung der haushaltsgesetzliche Rückgriff auf Notkreditmittel nicht gerechtfertigt war.

Wenn demnach erhebliche Zweifel daran bestehen, dass das Kontrollkonto nach der einfachgesetzlichen Regelung aus § 7 des Ausführungsgesetzes genutzt werden kann, hat dies zugleich eine verfassungsrechtliche Komponente. Denn die gesetzliche Beschränkung der Rolle des Kontrollkontos auf die Kontrolle von „ungeplanten Abweichungen im Haushaltsvollzug“ dient der Abgrenzung von den Fällen, in denen es schon von Verfassungs wegen um die Aufstellung des Haushaltsgesetzes oder um die Aufstellung eines Nachtragshaushalts gehen muss, damit die Budgethoheit des Landtags gewahrt bleibt. Wegen dieser Budgethoheit steht die Aufstellung des Haushalts dem Gesetzgeber zu (Art. 58 Abs. 2 LV). Wenn Mehrbedarf erkennbar wird, ist grundsätzlich ein Nachtragshaushalt aufzustellen. Die Befugnis zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungen gemäß Art. 60 LV ist demgegenüber subsidiär, denn sie greift nur „bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis“ ein (Art. 60 Abs. 1 Satz 1 und 2 LV),

vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 25.05.1977 – 2 BvE 1/74 –, BVerfGE 45, S. 1, 31 ff.

Sofern das sachlich möglich ist, muss also auf Mehrbedarfe mit einem Nachtragshaushalt reagiert werden. Die Nachtragshaushalte sind dann natürlich ebenso an die Schuldenbremse gebunden wie die regulären Haushalte,

vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 07.07.2005 – LVerfG 7/04 –, juris, Rn. 97.

Es wäre daher bedenklich, die Aufstellung eines Nachtragshaushalts durch eine weite Auslegung der „ungeplanten Abweichungen im Haushaltsvollzug“ zu umgehen, die bei

neu erkannten Tilgungsverpflichtungen zu einer Nutzung des Kontrollkontos anstelle einer Aufstellung eines Nachtragshaushalts führen würde. Deshalb möchten wir von der Nutzbarmachung des Kontrollkontos nach § 7 des Ausführungsgesetzes abraten – obwohl einzuräumen ist, dass sich dieser Rat nicht auf konkrete Rechtsprechung oder Literatur zu der vorliegenden Problemstellung stützen kann.