



MARTIN-LUTHER-  
UNIVERSITÄT

HALLE-WITTENBERG

Prof. Dr. M. Kilian, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, D-06099 Halle (Saale)

Juristische und  
Wirtschaftswissenschaftliche  
Fakultät

Öffentliches Recht, Finanz- und  
Umweltrecht, Völker- und  
Europarecht

Prof. Dr. Michael Kilian

Richter am Landesverfassungsgericht a. D.

**Univ. Professor Dr. iur. Michael Kilian**  
**Richter am Landesverfassungsgericht**  
**Sachsen-Anhalt a. D.**  
**Juristische und wirtschaftswissenschaftliche Fakultät**  
**Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg**

**AUSZUG aus dem Gutachten - den vollständigen Text  
finden Sie unter [www.linksfraktion-brandenburg.de](http://www.linksfraktion-brandenburg.de)**

**"Die haushaltsverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einrichtung eines mehrjährigen  
Sondervermögens 'Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern' durch das Land  
Brandenburg"**

**Rechtsgutachterliche Stellungnahme**

**erstattet der Fraktion DIE LINKE im Landtag des Landes Brandenburg**

**Alter Markt 1, 14467 Potsdam**

**Stand 11. November 2020**

Hausanschrift:  
Universitätsplatz 3 - 5,  
Juridicum  
06099 Halle (Saale)

Tel +49 (0)345 55-23170  
Fax +49 (0)345 55-27269

E-Mail:  
[kilian@jura.uni-halle.de](mailto:kilian@jura.uni-halle.de)

Sekretariat  
Tel +49 (0)345 55-23171  
[Koehler@jura.uni-halle.de](mailto:Koehler@jura.uni-halle.de)

## INHALTSÜBERSICHT:

- A. GUTACHTENFRAGE**
- B. DIE SACHLAGE**
- C. RECHTSGUTACHTLICHE STELLUNGNAHME**
  - 1. Grundsätzliches: Die Haushaltsprinzipien**
    - a) **Haushaltsprinzipien in Verfassung und Gesetz**
    - b) **Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Prinzipien:**
  - 2. Einzelprüfung**
    - zu (1): **Allgemein zum Budgetrecht des Landtags (Haushaltsautonomie)**
      - a) **Grundsatz der parlamentarischen Entscheidung und Kontrolle**
      - aa) **Unteilbare Budgethoheit (Art. 101 Abs. 3 BbgLV)**
      - bb) **Parlamentarische Budgethoheit und Bundesverfassungsgericht**
      - b) **Grundsätzlich zu Nebenhaushalten speziell in den neuen Ländern**
        - aa) **Nebenhaushalte und Prinzipien der Haushaltseinheit und der Haushaltsvollständigkeit**
          - *Haushaltsgesetz und Haushaltsplan*
          - *Haushaltsplan und Nebenhaushalte*
          - *Zentralhaushalt und Sondervermögen*
          - *Grundsatzkritik an Sondervermögen*
          - *Nebenhaushalte und Gewaltenteilung*
          - *Eigener Verfassungsstatus der Exekutive*
          - *Gefahr der Entparlamentarisierung durch Nebenhaushalte*
        - bb) **Folge: Sondervermögen als restriktiv zu behandelnde Ausnahmephänomene**
        - cc) **Speziell zu den Sondervermögen in den Neuen Ländern**
        - c) **Die Einrichtung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens in Brandenburg**
        - d) **Einschätzung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens**
    - zu (2): **Zukunftssicherungs-Sondervermögen und Haushaltstheorie**
    - zu (3): **zum Bruttoprinzip bei der Bildung von Sondervermögen**
    - zu (4): **zum Verhältnis des Volumens des Kernhaushalts im Verhältnis zur Summe der derzeitigen Sondervermögen**

- zu (5): zum Prinzip der Haushaltsklarheit
- zu (6): zum Prinzip der Haushaltswahrheit
- zu (7): zum Jährlichkeitsprinzip
- zu (8): zum Fälligkeitsprinzip
- zu (9): zum Prinzip der Gesamtdeckung
- zu (10): zum Bepackungsverbot
- zu (11): zum Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- zu (12): Mögliche Verstöße gegen weitere Haushaltsprinzipien
  - *Periodizität des Haushalts, zeitliche Spezialität*
- 3. zum Haushaltsverfahren im Brandenburger Landtag
- 4. zum Status des Landtagsplenums und der einzelnen Abgeordneten
- 5. zum Status der Opposition in der Verfassung Brandenburgs

#### **D. ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN**

#### **E. INTERNER TEIL**

- 6. zu den verfassungsprozessualen Möglichkeiten der Oppositionsfraktion
- 7. zum Stand von speziellen Corona-Fonds in anderen Bundesländern

#### **A. GUTACHTENFRAGE**

Die Brandenburgische Landesregierung hat mit der Vorlage des Haushalts für das Jahr 2021 auch die Feststellung beantragt, dass bereits für die Jahre 2022 und 2023 die Notlage im Sinne der "Schuldenbremse" festgestellt wird und erhebliche Mittel für ein Sondervermögen "Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern" der Bewirtschaftung im Rahmen des regulären Haushalts entzogen werden. Nach dem Zukunftsinvestitionsfonds 2019 und den Corona-Hilfen 2020 ist dies der dritte Fall, in dem Mittel der regulären Steuerung und der direkten Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen werden.

Die Oppositionsfraktion DIE LINKE bittet daher um eine materiellrechtliche Prüfung, inwieweit durch den

- Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern" (Brandenburg-Stärken-Sicherungsgesetz - BbgStSichG) in Verbindung mit dem

- Entwurf eines Haushaltsgesetzes 2021 und
- in Anbetracht des bereits für Dezember 2020 geplanten Zeitpunkts einer auf die Jahre 2022 und 2023 bezogenen Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation aufgrund der fortdauernden Corona-Pandemie gem. Art. 103 Abs. 23 S. 2 LV in Verbindung mit § 18b LHO

verschiedene Haushaltsgrundsätze tangiert sein könnten.

Zu beanstanden sind nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE insbesondere folgende Prinzipien und Rechtsbereiche:

Durch die Bildung des Sondervermögens könnten verletzt sein:

- das Budgetrecht des Landtags **(1)**
- die Prinzipien der Haushaltseinheit und der Vollständigkeit, die zugleich mit dem Prinzip der Haushaltsöffentlichkeit verbunden sind **(2)**
- das Bruttoprinzip **(3)**
- insbesondere: das Verhältnis des Gesamtvolumens des Haushalts gegenüber seinen in Sondervermögen ausgelagerten Teilen **(4)**
- das Prinzip der Haushaltswahrheit **(5)**
- das Prinzip der Haushaltsklarheit **(6)**
- das Jährlichkeitsprinzip **(7)**
- das Fälligkeitsprinzip **(8)**
- das Prinzip der Gesamtdeckung **(9)**
- das Bepackungsverbot sowie das Prinzip der zeitlichen und sachlichen Spezialität **(10)**
- das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit **(11)**
- sonstige Prinzipien **(12)**.

**D. ZUSAMENFASSUNG DES GUTACHTENS IN THESEN:**

- (1) Die **Haushaltsprinzipien** der Verfassung und der Haushaltsordnung **sind auch bei Notständen in vollem Umfang als geltendes Recht zu beachten.**
- (2) Die in Jahrhunderten erkämpfte Budgethoheit des Parlaments äußert sich vor allem in den Verfassungsprinzipien der **Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit**. Sie **bilden die tragenden Säulen der autonomen Verwaltung des Staatshaushalts durch die Volksvertretungen**. **Jede Abspaltung** davon in einem sog. Nebenhaushalt wie dem Zukunftssicherungs-Sondervermögen **schwächt diese Autonomie**.
- (3) Der Grundsatz der Einheitlich- und Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, **das gesamte Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung** von Parlament und Regierung **dem Parlament zu unterstellen**. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.
- (4) **Dasselbe gilt in unterschiedlichem Maß für weitere Haushaltsprinzipien**, wie vor allem den Prinzipien der Haushaltsklarheit und -wahrheit, der Gesamtdeckung, der Vorjährigkeit und Jährlichkeit des Haushalts und für das Bepackungsverbot.
- (5) **Nebenhaushalte wie z.B. Sondervermögen mindern die Transparenz des Haushaltsgeschehens**. Sie gehen zu Lasten der Übersicht (= Transparenz) und mindern die parlamentarischen Kontrollressourcen.
- (6) **Sondervermögen sind daher als strikte Ausnahmen** von der Regel zu sehen, dass alle wesentlichen Finanzierungen des Landes über den Kernhaushalt zu laufen haben. Die **Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sondervermögen sind daher grundsätzlich eng auszulegen**. Dies gilt auch für den Fall eines Notstands im Sinne von Art. 103 Abs. 2 neu BgbLV.

- (7) Unter dem Aspekt der **Verfassungsmäßigkeit des Zukunftssicherungs-Sondervermögens** ergeben sich **ernsthafte Bedenken**, die im Gutachten unter verschiedenen Blickrichtungen untersucht werden (s. dazu die folgenden Thesen).
- (8) Die Tendenz zur Bildung von Nebenhaushalten wie z.B. der **Sondervermögen** nimmt auch in den neuen Ländern zu. Dies **geht zu Lasten der Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse des Parlaments**.
- (9) Im Ergebnis führen solche gegenläufigen Entwicklungen dazu, dass es zu einer immer manifester werdenden Ent-Parlamentarisierung kommt. Diese wirkt sich vor allem auf die Finanz- und Haushaltsgebarung des Parlaments bei der Ausübung seiner Programmfunktion aus. **Wesentliche Bereiche der Staatstätigkeit müssen daher vom Landtag selbst entschieden werden**. Dies gilt gerade **auch** für Maßnahmen **im Notfall**.
- (10) Der Haushaltsvollzug steht zwar in der Verantwortung der Exekutive, v.a. des Finanzministeriums. Allerdings handelt es sich bei der Verwaltung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens durch das Finanzministerium nicht um einen reinen Vollzug dessen, was der Haushaltsgesetzgeber und Haushaltsplangeber vorbestimmt hat. **Mit der Feststellung des Wirtschaftsplans des Sondervermögens werden** vielmehr die tragenden Notfall-Entscheidungen (= Schwerpunktsetzungen) wie **die Detailentscheidungen nicht mehr durch die Legislative, sondern durch die Exekutive getroffen**. Diese ist auf eine ex-post Kontrolle beschränkt.
- (11) Mit dieser Vermengung der Budgethoheit des Landtags mit der Entscheidungs- wie Vollzugskompetenz des Finanzministeriums **wird im Ergebnis die Gewaltentrennung im Haushaltsbereich** gemäß Art. 101 Abs. 2, 3, Art. 106 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 4 BbgLV **verwischt**.
- (12) Der **Landtag darf** danach **seine Kernkompetenzen**, und dazu gehört ihre Budgethoheit und Budgetverantwortung, **nicht zugunsten der zweiten Gewalt entäußern**. Vielmehr hat das Parlament in entscheidenden Fragen eine "parlamentarische Mitregierung" zu üben. Dies würde ansonsten den verfassungsrechtlichen "checks and balances" widersprechen. Wird die Exekutive in der Gewaltenteilung zu Lasten des Demokratieprinzips, das auf der

Volkssouveränität und dem Prinzip der Repräsentation fußt (Art. 20 Abs. 1 S. 1 GG/Art. 2 Abs. 4 S. 1 BbgLV) zu stark, muss das Parlament gegensteuern. Nötig ist daher eine permanent effektive Kontrollmöglichkeit durch das Parlament über die bloße (Haushalts-) Gesetzgebung hinaus.

- (13) **Die Verfügung von Pandemie-Notfall-Maßnahmen sind unzweifelhaft Staatsaufgaben**, die rasch und effizient zu bewältigen sind. Das Organ und das Verfahren, das sich durch die besonderen Umstände der Notlage zwingend für die Bewältigung der Krisenlage anbietet, geschieht durch den Landtag mit Hilfe des Kernhaushalts. Denn **der Landtag mit seinen Fraktionen und Abgeordneten ist das hierfür befugte, von der Verfassung in erster Linie bestimmte Organ zur Bewältigung dieser Aufgabe**, da es sich hierbei um eine "wesentliche" Aufgabe im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt.
- (14) **Der Landtag ist** als ausschließlicher Träger der Budgethoheit **das berufene Organ**, die **Gestaltungsmacht in der Krise unmittelbar wahrzunehmen**. Die Verfügung über den Haushalt in seiner Gesamtheit gehört zum Hausgut der Legislative.
- (15) **Die verfassungsmäßig gebotene Rechtfertigung des Sondervermögens**, wie sie in § 1 und in der Gesetzesbegründung des Errichtungsgesetzes vorgenommen wird, **ist zu pauschal und stößt wegen der Einengung der Haushaltsautonomie des Landtags und wegen des mangelnden verfahrensmäßigen Zugriffs des Plenums wie des Finanz- und Haushaltsausschusses auf die Aufstellung des Wirtschaftsplans auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken**.
- (16) Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass **die Aufgabenschreibungen für das Zukunftssicherungs-Sondervermögen** - beruhend auf einer unbestimmt-weiten Notfallmaxime -, und damit seine finanzmäßigen Befugnisse, **nahezu beliebig weit gefasst** sind und so einer fast unbegrenzten Neben-Haushaltsgebarung über Sonderhaushalte gleichkommen.
- (17) Das Sondervermögen schmälert für drei Haushaltsjahre das Potential der Gesamtdeckung aller Einnahmen für alle Landesausgaben. **Die in das Sondervermögen ausgelagerten**

**Materien umfassen einen derart großen Teil der zentralen Staatsaufgaben, dass der Kernhaushalt** deren Finanzierung nicht mehr abbildet. Er wird auf diese Weise **weitgehend durch den exekutivisch verwalteten Nebenhaushalt ersetzt**. Das **Verfassungsprinzip der parlamentarischen Verfügung über den Staatshaushalt wird damit nahezu aufgehoben**.

- (18) Diese Erkenntnisse wird weiter dadurch bestärkt,
- dass das Zukunftssicherungs-Sondervermögen durch die **Laufzeit von drei Jahren** beinahe einer gesamten Legislaturperiode gleichkommt, **in der die Haushaltsgebarung des Landtags verkürzt wird**.
  - Und dass zudem **das Finanzvolumen des Sondervermögens**, auch in Zusammenschau mit den übrigen bestehenden Sondervermögen des Landes, vor allem des Investitionsfonds-Sondervermögens, **einen beträchtlichen Teil des gesamten Haushaltsvolumens des Landes umfasst**.
  - Es herrscht weiter **Unbestimmtheit** darüber, **was konkret unter "nicht-konjunkturbedingten Steuerminderungen" zu verstehen ist**. Es fehlt jedes Kriterium, jede Messgröße und jedes Limit dafür. Letztlich können damit sämtliche Steuerschwankungen und Mindereinnahmen unter diesen Globalbegriff gebracht werden.
- (19) Die bloße informatorische **Beifügung eines Wirtschaftsplans des Sondervermögens** als Anlage zum Jahreshaushaltsplan **reicht angesichts der Bedeutung des Prinzips der Haushaltseinheit als tragendem Teil der Budgethoheit des Landtags nicht aus**. Dies umso mehr, als einem (bloßen) Wirtschaftsplan keine normative Wirkung zukommt.
- (20) Mit der Bildung des Zukunftsinvestitions-Sondervermögens zu den vier bereits bestehenden mit umfassenden Aufgabenzuweisungen wird das Ausmaß der Vollständigkeit des Gesamthaushaltsplans um mehr als ein Drittel vermindert. **Der Kernhaushalt rückt auf diese Weise von seiner Entscheidungs- (= Programmfunktion) und seiner Kontrollfunktion ab**, ohne dass dieses Abrücken zumindest durch entsprechende Mitwirkungsregelungen des Plenums und des Finanz- und Haushaltsausschusses kompensiert wird.



- (21) Dies **geht** zugleich **zu Lasten der Haushaltsöffentlichkeit**, welche die demokratische Öffentlichkeit (Abgeordnete, Bürger, Medien, Verbände etc.) in die Lage versetzen soll, das Handeln des Staates aus seinem Budget "ablesen", nachprüfen und notfalls kontrollieren zu können.
- (22) Das Zukunftssicherungs-Sondervermögen entzieht in Höhe von 10 % der Haushaltsmittel aufgrund eines speziellen Kreditaufnahmetitels im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 für drei Jahre bis 2023 einer Verfügungsbefugnis des Landtags. Dies geschieht für zentrale Materien der Landespolitik und der Gesetzgebung wie den Leistungen nach dem in seiner Regelungsmaterie umfassenden Infektionsschutzgesetz, der finanziellen Unterstützung der Kommunen, der Wirtschafts-, Konjunktur- und Investitionspolitik, der Kofinanzierung von Bundes- und EU-Programmen, des Gesundheitsschutzes und der Sicherung der sozialen, kulturellen, Bildungs- und Sport-Infrastruktur sowie der öffentlichen Infrastruktur insgesamt. Da diese Aufzählung aus ohnehin weit gefassten Politikmaterien besteht und zudem nicht abschließend sein soll, kann man von einer **Totalauslagerung fast sämtlicher Aufgabenbereiche des Landes auf einen Nebenhaushalt über drei Jahre hinweg** sprechen.
- (23) Es ist daher eine offene Frage, inwieweit die Corona-bedingten Zahlungsströme über einen längeren Zeitraum tatsächlich "klarer und nachvollziehbarer" abgebildet werden, als dies im Landeshaushalt der Fall wäre. Diese Behauptung wird nicht näher spezifiziert. **Auch im Kernhaushalt gibt es hinreichende Möglichkeiten**, etwa in einem gesonderten Einzelplan, **Finanzierungen für bestimmte Zwecke aufzustellen und so darzulegen**.
- (24) Selbst wenn man das Wohnungsbauvermögen und den Versorgungsfonds noch aufgabenbezogen einigermaßen eingrenzen kann (allerdings könnte man solche Ausgaben auch in einem Einzelplan des zuständigen Ministeriums oder des Finanzministeriums unterbringen), so **ufern die beiden Sondervermögen, die "Zukunftsinvestitionen" fördern und der "Zukunftssicherung" in Notzeiten dienen sollen, zu Globalvermögen aus**, in die jegliche Landesaufgabe **ohne direkte Kontrolle durch den Landtag** oder zumindest seines Finanz- und Haushaltsausschusses und **entgegen tragender Haushaltsprinzipien der Verfassung** einfließen können.

- (25) **Die Budgethoheit des Parlaments und die daraus abzuleitende Kontrollaufgabe verlangt, dass die Umsetzung der Förderungen durch das Zukunftssicherungs-Sondervermögen nicht allein der Exekutive überlassen bleibt.** Hierfür sind entsprechende **Kontrollvorkehrungen des Plenums**, etwa die Federführung durch den Finanz- und Haushaltsausschuss **vorzunehmen**. Darüber hinaus ist die Bildung eines speziellen Förderausschusses anzuregen.
- (26) **Unter Vorbehalt der Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens kann auf die Ausarbeitung eines eigenen Antrags- und Bewilligungsverfahrens** über die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 LHO hinaus **nicht verzichtet werden**, da der Strategiebegriff aus Gründen der Chancengleichheit bei der Antragsbearbeitung und bei der Erteilung von Förderungszuschlägen (s. Art. 5 Abs. 3 LV i.V.M. Art. 3 Abs. 1 GG) klare Kriterien verlangt. Hierfür bedarf es des Erlasses einer Verfahrensordnung, die klare und transparente Förderkriterien enthält. Die weiten Aufgabenumschreibungen mit ihren umfassenden Ermächtigungs-Fallgruppen sind daher entweder durch das Gesetz selbst oder durch zusätzlich erlassene Haushalts-Richtlinien zu ergänzen und zu präzisieren.
- (27) Es ist folglich ein **geeignetes Verfahren zu installieren, um** die Oppositionsfraktionen angemessen an der Kontrolle über die Mittelvergabe durch **den Finanz- und Haushaltsausschuss** - etwa durch eine entsprechende Geschäftsordnung - **zu beteiligen**, oder diese ganz auf das Plenum zurück zu übertragen.
- (28) Verfahrensmäßig kommt dem Plenum des Landtags insgesamt sowie den Abgeordneten gemäß Art. 56 BbgLV eine eigenständige Verfassungsposition zu. Abgeordnete sind somit Teilorgane des Verfassungsorgans Landtag, die mit eigenen Rechten aus Art. 56 Abs. 2 bis 4 ausgestattet sind. **Dies schließt nicht zuletzt die eigenständige (Mit-)Entscheidungs- und Kontrollaufgabe in Bezug auf den Haushalt und die ausgelagerten Haushaltsteile, wie die Sondervermögen, mit ein.** Diese Entscheidungs- und Kontrollaufgabe muss effizient ausgeübt werden können, d.h., Plenum wie Abgeordnete müssen in die Lage versetzt werden, verfahrensmäßig informiert und in Gremien und Ausschüssen beteiligt zu werden.

- (29) Dies gilt insbesondere für die **Aufstellung und Erfüllung des Wirtschaftsplans des Sondervermögens**, die ebenfalls einer effektiven **Kontrolle durch den Landtag** und speziell auch durch die Opposition **bedarf**.
- (30) Die hierfür nötigen Änderungsanträge sind von der Fraktion DIE LINKE im Landtag gestellt worden.
- (31) Das Prinzip der Gesamtdeckung des Haushalts für alle Einnahmen und Ausgaben wird durch den Nebenhaushalt, der über 10 % des Umfangs des Kernhaushalts umfasst, eingeschränkt. Das Prinzip dient der Wahrung der Haushaltsflexibilität und der Haushaltskontrolle. Werden dem Kernhaushalt für drei Jahre 10 % seines Volumens entzogen und einem Sonderregime unterstellt, vermindert sich die Gesamtdeckung des Landeshaushalts um diesen Betrag, worunter die Haushaltsflexibilität leidet. Im Gegensatz dazu **wird der Zugriff auf einen großen Teil des Haushalts der Exekutive (= Finanzministerium) zugewiesen**. Diese wird gegenüber der Legislative als Inhaberin der Haushaltsautonomie gestärkt. **Die umfassenden Blankettermächtigungen** in Nr. 1 bis 6 des Errichtungsgesetzes des Sondervermögens **lassen keinen wesentlichen Einfluss des Landtags auf die Mittelgebarung mehr zu**.
- (32) Die Folge ist die Gefahr einer Fondswirtschaft durch Affektationen (=Bindungen). Würde man auf diesem eingeschlagenen Weg weitergehen, würde die Gefahr einer solchen Fondswirtschaft virulent, was ein Ende der zentralen Budgethoheit bedeuten würde: man hätte dann unterschiedliche Töpfe wie "Kulturfonds", "Sozialfonds", "Kommunalfonds" "Infrastrukturfonds" u. dgl. **Folge wäre ein massiver Steuerungs- und Kontrollverlust des Parlaments**.
- (33) Die Errichtung von großen Sondervermögen kommt einer unzulässigen materiellen Bepackung von Finanzierungstiteln mit der Erfüllung weiterer realer Staatsaufgaben zumindest bedenklich nahe. **Die weiten Spielräume, die der Exekutive zugemessen werden, nehmen dem Landtag fast alle eigenen haushaltspolitischen Spielräume**. Anstelle der zeitlichen und sachlichen Spezialität der einzelnen Haushaltsausgaben treten globale Ermächtigungen über drei Jahre hinweg. **Die Errichtung des Sondervermögens führt** letztlich zu einem "Globaltitel" über 1,6 Mrd. Euro und so quasi **zu einem "Corona-**

**Haushalt", welcher allein der Exekutive zugewiesen ist.** Corona führt auf diese Weise zur historisch bekannten "Stunde der Exekutive".

- (34) Die Blanko-Ermächtigung an das Sondervermögen sichert die Eigenexistenz des Fonds, verwaltet durch das Finanzministerium, ohne dass die zuständigen Landtagsgremien, vor allem der Finanz- und Haushaltsausschuss als Kontrollorgan des Trägers der Haushaltsautonomie, über nennenswerten Entscheidungseinfluss über die Mittelverwendung verfügen (s. dazu schon oben). **Dem entsprechenden Haushaltstitel in Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung Kapitel 20 020, Titel 919 25 kommt so die Eigenschaft eines Globaltitels zu. Auf diesem Wege wird für ganze Politikfelder die Mittelvergabe aus dem Kernhaushalt pauschal (= global) ausgelagert.**
- (35) **Unentbehrlich sind** bei Nebenhaushalten im Errichtungsgesetz **ausdrücklich geregelte Berichtspflichten als hinreichende Kompensation der parlamentarisch-demokratischen Funktionen des Haushaltsplans.** Nötig ist weiter eine angemessene Dokumentation durch eine laufende Information über Bestand und Entwicklung des Sondervermögens für die effektive Wahrnehmung der Kontrollpflichten des Landtags. Dies kann am besten für das dafür geeignete Teil-Organ des Finanz- und Haushaltsausschusses geschehen.

**St. Ruprecht/Raab, den 11. November 2020**

**gez. Prof. Dr. Michael Kilian**