



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**

**"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

Sekretariat  
Tel +49 (0)345 55-23171  
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**

#### **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).

## **B. DIE SACHLAGE**

1. Die Landesregierung von Brandenburg hat unter dem Eindruck der Corona-Krise und der damit einhergehenden finanziellen Lasten beschlossen, aus Gründen dieser Notfallsituation mit Hilfe von Art. 103 Abs. 2 S. 2 LV i.V.m. Art. 101 Abs. 2 S. 2 LV und § 18b der Landeshaushaltsordnung ein zusätzliches Nothilfe-Sondervermögen zu errichten.

Die neuen Regelungen zur sog. Schuldenbremse und zu Ausnahmen im Notfall wurden durch verfassungsänderndes Gesetz vom 16. 5. 2019, GVBl. I S. 19, mit Wirkung ab dem 1. 1. 2020 in Art. 103 Abs. 2 neu LV eingefügt.

Der neue Wortlaut des Artikels lautet:

"Artikel 103 (Kreditaufnahme)

(1) Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

**(2) Zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung, kann von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses des Landtages von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Der Beschluss nach Satz 2 ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.**

(3) Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer der Höhe nach bestimmten Ermächtigung durch Gesetz. Gleiches gilt für die in Ausnahme von Absatz 1 zulässige Aufnahme von Krediten. Für die Kreditaufnahme gemäß Absatz 2 Satz 1 kann eine Abweichung von der gesetzlich bestimmten Höhe im Ergebnis des Haushaltsvollzuges vorgesehen werden.

(4) Das Nähere regelt ein Gesetz."

Art. 103 Abs. 2 BbgLV wurde in Zusammenhang mit den Schuldenbremse-Vorschriften des Bundes im Grundgesetz erlassen. Diese lauten:

### **Die Schuldenbremse im Grundgesetz:**

"Art 109 GG [Auszug]

....

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die

Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden. ....

Art. 109a GG

(1) Zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1.

die fortlaufende Überwachung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern durch ein gemeinsames Gremium (Stabilitätsrat),

2.

die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage,

3.

die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen.

(2) Dem Stabilitätsrat obliegt ab dem Jahr 2020 die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 durch Bund und Länder. Die Überwachung orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin.

(3) Die Beschlüsse des Stabilitätsrats und die zugrundeliegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen."

Zur Ausführung von Art. 103 Abs. 2 BbgLV wurde die Landeshaushaltsordnung um folgende Vorschrift ergänzt:

**§ 18b BbgLHO, eingefügt durch ÄG v. 5.6.2019 (GVBl. I/19), lautet:**

"§ 18b Abweichung bei Naturkatastrophen und in Notsituationen

Der Landtag stellt das Vorliegen einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation mit einfacher Mehrheit fest. Im Fall der Inanspruchnahme einer der Ausnahmen gemäß § 18 Absatz 3 Nummer 2 ist als Teil des Haushaltsgesetzes, das die Ermächtigung zur Kreditaufnahme enthält, ein Plan zu deren vollständiger Tilgung vorzulegen. Die Höhe der jährlichen Tilgungsraten und die Dauer des Tilgungszeitraums sollen in einem angemessenen Verhältnis zu dem auslösenden Ereignis und dem Umfang der Kreditaufnahme stehen. Die Umsetzung des Tilgungsplans kann in nachfolgenden Haushaltsjahren aufgrund einer Ermächtigung im jeweiligen Haushaltsgesetz ganz oder teilweise ausgesetzt werden, sofern die Tilgungsausgaben einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft entgegenwirken würden oder das die Kreditaufnahme auslösende Ereignis beziehungsweise die Maßnahmen zu dessen Bewältigung fort dauern."

2. Am 1. 4. 2020 stellte der Ausschuss für Finanzen und Haushalt folgenden Antrag, dem der Landtag stattgegeben hat:

"Landtag Brandenburg Drucksache 7/8907. Wahlperiode Eingegangen: 20.03.2020/  
Ausgegeben: 20.03.2020

Antrag des Ausschusses für Haushalt und Finanzen. Beschluss über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung.

Der Landtag möge beschließen: Der Landtag stellt gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung fest, dass aufgrund der weiteren Ausbreitung des Coronavirus in Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

Begründung:

Der Haushalt des Landes ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann aufgrund eines Beschlusses des Landtages von diesem Grundsatz abgewichen werden. Mit dem vorliegenden Antrag soll der Landtag beschließen, das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in Folge der Ausbreitung des Coronavirus festzustellen. Mit dem Ausbruch und der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) in Deutschland und der damit einhergehenden Pandemiesituation ist auch für Brandenburg eine bisher noch nie vorgekommene und damit außergewöhnliche Notsituation eingetreten. Die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 wird als hoch dynamisch eingestuft. Sie lässt sich nicht auf einzelne Regionen des Landes begrenzen. Zur Eindämmung der weiteren Ausbreitung werden eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen. Dazu gehören in einem ersten Schritt das Schließen von Kindertageseinrichtungen und die Untersagung des Schulbetriebes. Großveranstaltungen finden vorübergehende nicht mehr statt und auch kulturelle Veranstaltungen in kleineren Kreisen sind davon betroffen. Ziel aller Maßnahmen ist es, die Kontrolle über die Ausbreitung zu erhalten. Bereits heute ist absehbar, dass mit der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 die Finanzlage auch für Brandenburg erheblich beeinträchtigt sein wird. Mehrausgaben für die Beschaffung von medizinischer Schutzausrüstung ist dabei nur ein erster Teil. Die Einschränkungen für die Wirtschaft insgesamt lassen sich derzeit noch nicht bilanzieren. Unternehmen werden zunehmend von begrenzten Produktionskapazitäten aber auch wegbrechender Nachfrage betroffen sein. In welchem Umfang hier Liquiditätshilfen von Bund und Land oder darüber hinaus weitere finanzielle Hilfen erforderlich sind, wird durch den weiteren Verlauf der Coronavirus-Pandemie in Brandenburg, Deutschland und weltweit bestimmt werden. Fest steht, dass die Folgen Bund, Länder und Kommunen treffen werden und hierfür keine Vorsorge getroffen werden konnte."

3. Der Beschluss der Landesregierung, beim Landtag eingegangen am 11. 9. 2020, lautet wie folgt:

**Landtag Brandenburg Drucksache 7/1947 7. Wahlperiode**

Eingegangen: 11.09.2020 / Ausgegeben: 11.09.2020

**Antrag** der Landesregierung

**Beschluss über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung**

Der Landtag möge beschließen:

1. Der Landtag stellt gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung fest, dass aufgrund der fortdauernden Corona-Pandemie in Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, für die Jahre 2021 bis 2023 weiterhin besteht.

2. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass die Landesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie am 08.09.2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ beschlossen hat. Damit soll eine Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 in Höhe von 1.602.500.000 Euro verbunden werden. Das Sondervermögen wird im Haushaltsjahr 2021 durch Zuführung von Mitteln aus dem Landeshaushalt gebildet. Die Höhe der Zuführung entspricht dem Teil der gemäß § 2 Abs. 1 Nummer 3 Haushaltsgesetz 2021 aufgenommenen Kredite, der nicht zur Deckung von Corona-bedingten Ausgaben oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen im Haushaltsjahr 2021 benötigt wird.

3. Die Kreditaufnahme ist durch das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gerechtfertigt. Die Tilgung der tatsächlich aufgenommenen Kredite ist im Rahmen eines verbindlichen Tilgungsplans sicherzustellen.

4. Die Tilgung der aufgenommenen Kredite erfolgt jährlich fortlaufend in Höhe von mindestens 3,3 Prozent. Der Tilgungsplan wird im HG 2021 verankert. Sie beginnt mit dem Haushaltsjahr 2024 und endet mit Ablauf des Haushaltsjahres 2053.

Auszug aus der Begründung:

"Nach dem Jahr 2020 werden jedoch noch eine Vielzahl von Maßnahmen finanziert werden müssen, die bei der Bemessung zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushaltes in 2020 noch nicht abzusehen waren. So waren unter anderem die zu erwartenden Steuermindereinnahmen zum Zeitpunkt des Nachtragshaushalts 2020 noch unbekannt. Die Kommunen sind insbesondere von weiteren Sonderbelastungen betroffen wie z. B. der pandemiebedingten Befreiung von Elternbeiträgen zur Kindertagesbetreuung oder Einnahmeausfälle im ÖPNV.

Nachdem es im ersten Halbjahr 2020 vor allem darum ging, die Neuinfektionen auf ein konstant niedriges Maß zu bringen, gilt es nun, einen stabilen und planungssicheren Rahmen zu schaffen, der es zu jedem Zeitpunkt ermöglicht, auf die außerordentlich dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie zügig und angemessen zu reagieren. Die geplanten und zum Teil bereits beschlossenen - über mehrere Jahre laufenden - Maßnahmen auf der Ebene der EU sowie des Bundes verdeutlichen, dass die Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht nur auf das Jahr 2020 begrenzt bleiben, sondern weit über das Jahr 2021 hinausgehen werden.

Die rasante weltweite Entwicklung der Corona-Pandemie im Jahr 2020 hat vor Augen geführt, wie außerordentlich wichtig es ist, in Notsituationen schnelle und zielgerichtete Entscheidungen treffen zu können, um das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben zu erhalten und anschließend wieder zu stärken. Das Risiko eines erneuten Anstiegs der Infektionszahlen bis hin zu einem Wiederaufflammen der Pandemie besteht fort. Die jüngsten Entwicklungen im Kontext der Urlaubszeit haben dies eindeutig aufgezeigt. In der bestehenden Situation ist eine gezielte und rechtzeitige Planung über das Jahr 2021 hinaus unerlässlich.



Gegenwärtig kann die Tragweite der Corona-Pandemie weder bemessen noch beziffert werden. Nach heutigem Kenntnisstand absehbar sind allerdings die nachfolgend benannten und bis zum Jahr 2023 reichenden Bedarfe:

• Steuermindereinnahmen (nicht konjunkturbedingt):	684.100.000 Euro
• Kommunaler Rettungsschirm:	448.900.000 Euro
• Krankenhausstrukturfonds III, Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst:	28.000.000 Euro
• Kofinanzierung des Konjunkturpakets des Bundes:	102.000.000 Euro
• Verluste und Liquiditätsausfälle der FBB	189.500.000 Euro
• Vorsorge für Maßnahmen der weiteren Pandemie(-folgen)bekämpfung:	150.000.000 Euro"

4. Aufgrund des o.g. Beschlusses brachte die Landesregierung am 11. 9. 2020, also am selben Tag, einen Gesetzesentwurf zur Errichtung eines Sondervermögens "Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern" in den Landtag ein.

**Dieser Gesetzesentwurf lautet:**

#### **Landtag Brandenburg Drucksache 7/1946 7. Wahlperiode**

##### **Gesetzesentwurf der Landesregierung:**

**Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ (Brandenburgs-Stärken-Sicherungsgesetz – BbgStSichG)**

##### **Gesetzesbegründung (Auszug):**

###### **"A. Problem**

.....

Offensichtlich ist, dass es weiterer Kraftanstrengungen des Landes bedarf, um die direkten und indirekten negativen Folgen der Pandemie für die nächsten Jahre auf die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen, die Kommunen und die soziale und kulturelle Infrastruktur zu bewältigen.

###### **B. Lösung**

Unter der Voraussetzung, dass der Landtag im Jahr 2021 nach Art. 103 Absatz 2 Satz 2 LV Bbg in Verbindung mit § 18b LHO für die Jahre 2021 bis 2023 die Fortdauer der außergewöhnlichen Notsituation aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus in Brandenburg feststellt, wird ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen (ohne eigene Kreditemächtigung) „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ gemäß § 26 Absatz 2 LHO errichtet. Damit verbunden wird eine Kreditemächtigung im Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 in Höhe von rund 1,6 Milliarden Euro. Für die aufgenommenen Kredite wird ein Tilgungsplan mit Tilgungsbeginn ab dem Jahr 2024 im HG 2021 verankert. Die Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen aus dem Landeshaushalt.

Die geplanten langfristigen Aufbaumaßnahmen auf der EU-Ebene, der wirtschaftliche Einbruch in historischem Ausmaß sowohl in Deutschland als auch weltweit und letztlich die Erfahrungen aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zeigen, dass die schwerwiegenden Folgen der Corona-Pandemie nicht innerhalb eines Jahres beseitigt werden können, sondern weit über das Jahr 2021 hinauswirken. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 wird der Teil der nicht in Anspruch genommenen Kreditemächtigung des Jahres 2021 zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in das Sondervermögen transferiert. In den Jahren 2022 und 2023 werden Corona-Folgemaßnahmen dann aus dem Sondervermögen gedeckt. Die 2 aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen sind aus haushaltsrechtlichen Gründen an den Nachweis eines Corona-Bezugs geknüpft.

## **C. Rechtsfolgenabschätzung**

### **I. Erforderlichkeit**

Für eine transparente, überjährige und bedarfsgerechte Darstellung der vom Land Brandenburg zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 zur Verfügung gestellten Mittel ist die Errichtung eines kreditfinanzierten, rechtlich unselbständigen Sondervermögens gemäß § 26 Absatz 2 LHO erforderlich.

### **II. Zweckmäßigkeit**

Die Errichtung des Sondervermögens ist zweckmäßig, weil es die überjährige, flexible Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2022 und 2023 bereits im Jahr 2021 absichert. Zudem werden die Corona-bedingten Zahlungsströme über einen längeren Zeitraum klarer und nachvollziehbarer abgebildet werden, als dies allein im Landeshaushalt der Fall wäre.

### **III. Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung**

Die transparente Abbildung der Zuführungen zum Sondervermögen auf Grundlage des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie die regelmäßige Aufstellung eines Wirtschaftsplans des Sondervermögens als Anlage zum Haushaltsplan des Landes erhöht für die Öffentlichkeit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Corona-bedingten Ausgaben des Landes. Bei der Errichtung des Sondervermögens wird von keiner nennenswerten Zusatzbelastung für die Landesverwaltung ausgegangen. Die Folgen der Corona-Pandemie für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung können zielgerichtet beseitigt sowie zukünftige Beeinträchtigungen verlässlich und planbar vermieden werden.

## **D. ....**

### **E. Zuständigkeiten**

Zuständig ist die Ministerin der Finanzen und für Europa "

## **Geszentwurf für ein Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“**

**(Brandenburgs-Stärken-Sicherungsgesetz – BbgStSichG)**

**Vom ...**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

### **Errichtung**

Das Land Brandenburg errichtet unter dem Namen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen des Landes gemäß § 26 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung.

## § 2

**Zweck des Sondervermögens**

(1) Aus dem Sondervermögen werden bis 2023 Maßnahmen finanziert, die zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona- Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden unabweisbar sind. Die Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie umfasst insbesondere:

1. Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018), in der jeweils geltenden Fassung sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen sind,
2. Maßnahmen zur Stärkung der brandenburgischen Kommunen,
3. Maßnahmen zum Erhalt der brandenburgischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation,
4. Maßnahmen zur Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen,
5. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturen, der Bildungs- und Sportinfrastruktur sowie
6. Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur sowie der Beteiligungen des Landes Brandenburg.

Die zweckentsprechende Verwendung ist zu begründen.

(2) Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bereitstellen. Die Kompensation ist für die Jahre 2022 bis 2023 beschränkt auf die um die Konjunkturkomponente nach § 18a der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I S. 116), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I Nr. 20), bereinigten, tatsächlich entstandenen Mindereinnahmen.

## § 3

**Stellung im Rechtsverkehr**

- (1) Das Sondervermögen ist nicht rechtsfähig. Es kann unter seinem Namen im Rechtsverkehr handeln, klagen und verklagt werden.
- (2) Der allgemeine Gerichtsstand des Sondervermögens ist Potsdam.
- (3) Das Sondervermögen ist vom übrigen Vermögen sowie von den Rechten und Verbindlichkeiten des Landes getrennt zu halten.

## § 4

**Verwaltung**

- (1) Das für Finanzen zuständige Ministerium verwaltet das Sondervermögen. Es kann sich hierzu einer anderen Landesbehörde oder eines Dritten bedienen. Die Kosten für die Verwaltung des Sondervermögens trägt das Land.
- (2) Die Mittel des Sondervermögens bleiben unverzinst im Liquiditätsmanagement des Landes.

## § 5

**Zuführungen zum Sondervermögen**

- (1) Das Sondervermögen wird im Haushaltsjahr 2021 durch Zuführung von Mitteln aus dem Landeshaushalt gebildet.
- (2) Die Höhe der Zuführung entspricht dem Teil der gemäß § 2 Abs. 1 Nummer 3 Haushaltsgesetz 2021 aufgenommenen Kredite, der nicht zur Deckung von Corona-bedingten Ausgaben oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen im Haushaltsjahr 2021 benötigt wird.

§ 6

**Verwendung des Sondervermögens und Wirtschaftsplan**

Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Sondervermögens im Sinne des § 2 ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens maßgeblich. Der Wirtschaftsplan als Teil des Haushaltsplans wird vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt.

§ 7

**Berichterstattung**

Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligungen und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen.

§ 8

**Jahresrechnung**

(1) Das für Finanzen zuständige Ministerium stellt für jedes Haushaltsjahr die Jahresrechnung des Sondervermögens auf. Diese wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt.

(2) In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen.

§ 9

**Befristung**

(1) Finanzierungen für Maßnahmen und Leistungen nach § 2 Absatz 1 sind nur bis zum 31. Dezember 2023 zulässig.

(2) Das Sondervermögen ist bis zum 31. Dezember 2023 befristet.

(3) Die Auskehrung des Restbetrages erfolgt an den Landeshaushalt. Dieser darf ausschließlich zur Tilgung der aufgrund der Kreditermächtigung im Jahr 2021 aufgenommenen Kredite genutzt werden.

§ 10

**Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2021 in Kraft und mit Ablauf des 31. Dezember 2023 außer Kraft."

**Begründung (Auszug)**

**A. Allgemeiner Teil**

"1. Ausgangslage

.....

Im Ergebnis der Mai-Steuerschätzung kommen verschärfend Corona-bedingte Steuermindereinnahmen bis 2024 von über 300 Mrd. Euro hinzu. Die Kommunen nehmen in der Zeit von 2020 bis 2024 den Schätzungen zufolge fast 46 Mrd. Euro weniger Steuern ein, als noch im Herbst 2019 prognostiziert.

2. Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Brandenburg

Das Land Brandenburg hat bereits mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (NTHG 2020) zügig auf die Ausbreitung des Coronavirus reagiert und für die Bekämpfung der Folgen der Pandemie erhebliche Haushaltsmittel für das Jahr 2020 bereitgestellt. Die im Jahr 2020 durch den Landtag erklärte außergewöhnliche Notsituation nach Art. 103 Absatz 2 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg in Verbindung mit § 18 b Landeshaushaltsordnung Brandenburg ermächtigte im

Jahr 2020 zu einer Kreditaufnahme in Höhe von bis zu 2 Mrd. Euro. Derzeit wird von einem Mittelabfluss in erheblichem Umfang ausgegangen zuzüglich derzeit bereits bekannter Bedarfe u. a. für die Finanzierung der Steuerausfälle der Gemeinden aus dem Kommunalen Rettungsschirm, eine Soforthilfe-Zahlung an die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH zur Deckung des Liquiditätsbedarfes in 2020, Testungen für Reiserückkehrer, Finanzierung von Aushilfslehrern sowie Vorsorge für weitere pandemische Wellen. Die verbleibende Kreditermächtigung verfällt zum Jahresabschluss 2020. .... Ebenfalls waren die zu erwartenden Steuermindereinnahmen zum Zeitpunkt des Nachtragshaushalts 2020 noch unbekannt. Weitere Mindereinnahmen sind aufgrund des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets des Bundes zu erwarten. ....

### 3. Errichtung eines Sondervermögens

Nachdem in Brandenburg die Neuinfektionen auf ein konstant niedriges Maß gebracht werden konnten, gilt es, nun das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben schrittweise wieder auf das Vor-Corona-Niveau zurückzuführen. Das Land Brandenburg wird dem Vorbild der EU und des Bundes folgen und den wirtschaftlichen Auswirkungen mit aller Kraft entgegentreten. Das Coronavirus ist eine ernsthafte Herausforderung für unsere gesamte Gesellschaft. Noch kann niemand die Tragweite abschließend beziffern, die die Pandemie haben wird. Die Mai-Steuerschätzung 2020 gibt einen ersten Eindruck. ....

..... Auch das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes wirkt in einem Teil der Maßnahmen über 2021 hinaus und muss entsprechend weiterfinanziert werden. Hinzu kommen weitere geplante Gesetzesänderungen insbesondere zu den Entlastungen für Länder und Kommunen.

Die Maßnahmenpakete von EU und Bund verlangen - unter anderem aufgrund erforderlicher landesseitiger Kofinanzierung – die Sicherstellung einer überjährig angemessenen Reaktion des Landes Brandenburg. Unter der Voraussetzung, dass die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 103 Absatz 2 Satz 2 LV Bbg in Verbindung mit § 18b LHO für die Jahre 2021 bis 2023 erfolgt, kann eine entsprechende Haushaltsvorsorge für den Zeitraum bis 2023 und damit ein stabiler und planungssicherer Rahmen geschaffen werden.

Zur Krisenbewältigung ist vorgesehen, ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ zu errichten. Damit verbunden wird eine Ermächtigung im Haushaltsgesetz 2021, Kredite in Höhe von bis zu 1.602.500.000 Euro zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 aufzunehmen. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 wird der Teil der gemäß § 2 Absatz 1 Nummer 3 Haushaltsgesetz 2021 aufgenommenen Kredite, der im Haushaltsjahr 2021 nicht zur Deckung von Ausgaben zur weiteren Bekämpfung der Corona-Pandemie oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen benötigt wird, in das Sondervermögen übertragen. In den Jahren 2022 und 2023 werden die Corona-bedingten Maßnahmen aus dem Sondervermögen finanziert. Die Kreditermächtigung ist insoweit auf die Zwecke des Sondervermögens beschränkt. Die Mittel des Sondervermögens dürfen ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen verwendet werden, die der Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie sowie der Vorsorge für weitere pandemische Wellen dienen. Die zweckentsprechende Verwendung ist nachzuweisen. Um möglichst große Transparenz und parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen sicherzustellen, berichtet das für Finanzen zuständige Ministerium dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligungen und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen.

Die im Gesetz bezeichneten Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie betreffen insbesondere

- Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz,
- Maßnahmen zur Stärkung der brandenburgischen Kommunen,
- Maßnahmen zum Erhalt der brandenburgischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation,
- Maßnahmen zur Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen,
- Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturen sowie der Bildungs- und Sportinfrastruktur,
- Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur sowie der Beteiligungen des Landes Brandenburg.

Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bereitstellen. Allerdings ist die Kompensation für die Jahre 2022 und 2023 auf den Umfang der konjunkturbereinigten tatsächlich eingetretenen Mindereinnahmen beschränkt. Vergleichsmaßstab sind hierbei jeweils die Einnahmeerwartungen auf Basis der Oktober-Steuerschätzung 2019, der letzten vor Ausbruch der Pandemie.

Eine abschließende Aufzählung der Maßnahmen ist aufgrund der ungewissen und sehr dynamischen Entwicklung der Corona-Pandemie sowie der ggf. zukünftigen weiteren Hilfsmaßnahmen auf EU-/Bundes- und Landesebene nicht möglich.

Der gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 3 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b der Landeshaushaltsordnung erforderliche Tilgungsplan ist im Haushaltsgesetz 2021 enthalten. Die Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen aus dem Landeshaushalt. Für die vollständige Tilgung der aufgenommenen Kredite ist ein Zeitraum von 30 Jahren, beginnend ab dem Jahr 2024 und endend am 31. Dezember 2053 vorgesehen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu § 1 Errichtung**

Die Vorschrift regelt die Errichtung des Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ als ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen des Landes. Die Grundlage für die Errichtung des Sondervermögens bildet § 26 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung.

### **Zu § 2 Zweck des Sondervermögens**

Die Vorschrift regelt in Absatz 1 den Zweck des Sondervermögens. Dieser besteht darin, Maßnahmen zu finanzieren, die zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden dienen. Dabei werden beispielhaft, aber nicht abschließend, die sechs wichtigsten Bereiche aufgezählt.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass das Sondervermögen über die Finanzierung von Maßnahmen nach Absatz 1 dem Landeshaushalt auch Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bereitstellen kann. Durch Satz 2 wird die Kompensation auf die Jahre 2022 bis 2023 beschränkt und klargestellt, dass nur die um die Konjunkturkomponente nach § 18a der Landeshaushaltsordnung bereinigten, tatsächlich erzielten Mindereinnahmen berücksichtigt werden dürfen. Bezugsgröße für die Jahre 2021 bis 2023 sind die mit den Prognosen der Steuerschätzung vom November 2019 festgestellten Einnahmeerwartungen bis 2023.

Zu § 3 Stellung im Rechtsverkehr .....

Zu § 4 Verwaltung

In der Vorschrift wird geregelt, dass die Verwaltung des Sondervermögens durch das für Finanzen zuständige Ministerium erfolgt und die Mittel des Sondervermögens bis zur Inanspruchnahme unverzinst im Liquiditätsmanagement des Landes verbleiben.

Zu § 5 Zuführung zum Sondervermögen

Die Vorschrift regelt die Zuführung von Mitteln aus dem Landeshaushalt zur Bildung des Sondervermögens auf Grundlage einer entsprechenden Festlegung in § 2 Absatz 1 Nummer 3 Haushaltsgesetz 2021 und im Haushaltsplan. Das Sondervermögen erhält keine eigene Kreditermächtigung.

Zu § 6 Verwendung des Sondervermögens und Wirtschaftsplan

Die Vorschrift legt fest, dass die Mittel aus dem Sondervermögen nur auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans als Teil des Haushaltsplans, der vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt wird, gemäß der Zwecke des § 2 ausgereicht werden dürfen.

Die Vorschrift schreibt weiter vor, dass die entnommenen Mittel den Festlegungen im Wirtschaftsplan entsprechend zu verausgaben sind. Die zweckentsprechende Verwendung ist dabei zu begründen.

Zu § 7 Berichterstattung

Mit der Vorschrift wird eine regelmäßige Berichterstattung gegenüber dem für Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages normiert.

Zu § 8 Jahresrechnung

Die Vorschrift regelt die Aufstellung einer Jahresrechnung für das Sondervermögen und die Darstellung seines Mittelbestandes.

Zu § 9 Befristung

Die Befristung für die Ausgaben soll deutlich machen, dass eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 103 Absatz 2 Satz 2 LV Bbg in Verbindung mit § 18b LHO nach heutiger Einschätzung nach 2023 nicht mehr gegeben sein wird. ....".

5. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes für 2021 heißt es in § 2 Abs. 1 Nr. 3:

"... Kreditermächtigung: ... bis zur Höhe von 1.602.500.000 Euro gem. § 18 Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 18b LHO zur weiteren Bekämpfung der vom Landtag gem. Art. 103 Abs. 2 s. 2 LV festgestellten außergewöhnlichen Notsituation in Folge der Corona-Pandemie. Soweit die gemäß dieser Nr. aufgenommenen Kredite nicht zur Deckung von Corona-bestimmten Ausgaben oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2021 benötigt werden, sind die überschüssigen Einnahmen dem Sondervermögen 'Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern' zuzuführen."

S. dazu auch § 9 des Gesetzes sowie die Einzelbegründung zu § 2 Nr. 3 S. 2. Dort heißt es u.a.:

"Durch die Feststellung in Satz 2 der Nr. 3 wird hinsichtlich der Verausgabung der Mittel dem Jährlichkeitsprinzip Rechnung getragen."

6. Bisher verfügte das Land Brandenburg über die folgenden Sondervermögen nach Art. 101 Abs. 2 LV, mit dem Notfall-Sondervermögen werden es fünf jeweils nicht-rechtsfähige Sondervermögen sein:

#### **Auflistung der Sondervermögen:**

- **Wohnungsbauvermögens des Landes Brandenburg (LWV):**

Das Land Brandenburg errichtete durch das Gesetz über das Wohnungsbauvermögen des Landes Brandenburg (LWVG) zum 1. Januar 1997 das LWV als unselbständiges Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO). Es dient nach § 1 Absatz 2 LWVG der Wohnungsbauförderung und finanziert sich im Wesentlichen über zweckgebundene Bundeszuweisungen sowie Rückflüsse aus Zins und Tilgung für ausgereichte Darlehen. Fehlende Einnahmen kann das LWV zudem durch Kredite ausgleichen.

Zum 31. Dezember 2018 verfügte das LWV über ein Vermögen von 1.918,4 Mio. Euro. Diesem Vermögen stehen in gleicher Höhe Schulden gegenüber, die sich aus Verbindlichkeiten gegenüber Dritten (942,3 Mio. Euro) und Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Brandenburg (976,1 Mio. Euro) zusammensetzen. Die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Brandenburg sind eine Einlage des Landes im Vermögen.

- **Sondervermögen Versorgungsfonds Land Brandenburg:**

Das Land Brandenburg errichtete durch das Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Brandenburg (BbgVfG) im Dezember 2008 ein Sondervermögen im Sinne von § 26 Absatz 2 LHO zur Absicherung der finanziellen Versorgungsverpflichtungen des Landes. Aus diesem sollen die späteren Pensionen der Landesbediensteten zumindest teilweise finanziert werden.

Mit dem Beschluss des Landtages Brandenburg zum Haushaltsgesetz 2017/2018 und der Änderung des BbgVfG am 20.12.2016 wurde festgelegt, dass die laufenden Zuführungen an das Sondervermögen ab dem Jahr 2017 ausgesetzt werden.

Zum Stichtag 31.12.2019 beträgt das Volumen des gesamten Sondervermögens nach Nominalwerten 918.780.570,09 Euro und die Zuführung aus dem Landeshaushalt seit Bestehen insgesamt 595,8 Mio. Euro. Seit Bestehen wurden insgesamt 83,5 Mio. Euro an Zinseinnahmen erwirtschaftet.

- **Finanzierungsfonds Flughafen BER:**

Das Land Brandenburg errichtete im Juli 2015 durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Finanzierungsfonds Flughafen BER ((Finanzierungsfonds Flughafen BER-Gesetz – SV BER-G) ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 LHO. Ziel war es, dass der auf das Land Brandenburg nach seinem Geschäftsanteil von 37 Prozent entfallende Anteil in Höhe von 409,59 Mio. Euro (gesamter damaliger Finanzierungsbedarf der FBB GmbH betrug 1.107 Mio. Euro) durch das Sondervermögen als rückzahlbares Gesellschafterdarlehen zur Verfügung gestellt werden



sollte, sodass es dadurch langfristig nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts kam. Das Sondervermögen ist befugt, zur Finanzierung seiner Zwecke bis einschließlich des Wirtschaftsjahres 2019 in seinem Namen Kredite bis zur Höhe der im Wirtschaftsplan genannten Summe aufzunehmen.

Kapitalzuführungen aus dem Sondervermögen an die FFB GmbH:

2016: 102,8 Mio. Euro

2017: 151,7 Mio. Euro

2018: 151,1 Mio. Euro (infolge der gesetzlich geregelten Überjährigkeit der Ermächtigung)

Aktuell wird über das Sondervermögen nur noch der Schuldendienst abgewickelt. Rd. 4,85 Mio. Euro sind für das Jahr 2021 an Zinsausgaben für Schuldenaufnahmen geplant (vgl. 2020 sind 5,8 Mio. Euro geplant).

- **Zukunftsinvestitionsfonds:**

Das Land Brandenburg errichtete durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz – ZifoG) vom 13. Dezember 2019 ein Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 der LHO. Zweck des Sondervermögens ist die Finanzierung investiver Ausgaben des Landeshaushalts für Projekte in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen. Das Sondervermögen soll ergänzende Haushaltsmittel für Investitionen bereitstellen.

Finanziert wurde das Sondervermögen in Höhe von 1.000 Mio. Euro mittels einer Schuldenaufnahme im Jahr 2019 durch die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2019.

Der Stand der Mittelbindung kann aus der Präsentation zum Haushaltsentwurf auf der Seite 5 entnommen werden.

S. dazu das **Errichtungsgesetz** des Zukunftsinvestitionsfonds:

**"Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ (Zukunftsinvestitionsfonds-Errichtungsgesetz - ZifoG) vom 13. Dezember 2019, GVBl. I/19.**

"§1 Errichtung und Verwaltung

Das Land Brandenburg errichtet unter dem Namen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ ein Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung, welches vom für Finanzen zuständigen Ministerium verwaltet wird.

## § 2 Zweck des Sondervermögens

(1) Zweck des Sondervermögens ist die Finanzierung investiver Ausgaben des Landeshaushalts für Projekte in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen. Das Sondervermögen soll ergänzende Haushaltsmittel für Investitionen bereitstellen.

(2) Die Mittel werden dabei ausschließlich für landespolitisch strategisch bedeutende Projekte, für die eine besonders günstige Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu erwarten ist, zur Verfügung gestellt.

.....

## § 5 Verwendung des Sondervermögens, Wirtschaftsplan und Berichterstattung

(1) Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Sondervermögens ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens maßgeblich. Der Wirtschaftsplan als Teil des Haushaltsplans wird vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt.

(2) Entnahmen aus dem Sondervermögen erfolgen zugunsten des Landeshaushalts. Die entnommenen Mittel sind entsprechend der Festlegungen im Wirtschaftsplan umzusetzen und dem Zweck entsprechend zu verausgaben.

(3) Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligung und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen sowie über die Wirkung und Nachhaltigkeit der einzelnen mit den Mitteln finanzierten Projekte.

## § 6 Jahresrechnung

(1) Das für Finanzen zuständige Ministerium stellt für jedes Haushaltsjahr die Jahresrechnung des Sondervermögens auf. Diese wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt. ...."

- **Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“:**

**(Gesetzesunterlagen dazu s. oben).**

Im September 2020 beschloss die Landesregierung den Gesetzentwurf Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ (Brandenburgs-Stärken-Sicherungsgesetz – BbgStSichG) (Drucksache 7/1946) und übermittle diesen zusammen mit dem Haushaltsgesetzentwurf 2021 (Drucksache 7/1942) und einen Antrag „Beschluss über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung“ (Drucksache 7/1947) an den Landtag Brandenburg.

Unter der Voraussetzung, dass der Landtag nach Art. 103 Absatz 2 Satz 2 LV Bbg in Verbindung mit § 18b LHO für die Jahre 2021 bis 2023 die Fortdauer der außergewöhnlichen Notsituation aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus in

Brandenburg feststellt, wird ein rechtlich unselbständiges Sondervermögen (ohne eigene Kreditermächtigung) „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ gemäß § 26 Absatz 2 LHO errichtet. Damit verbunden wird eine Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 in Höhe von rund 1,6 Milliarden Euro. Für die aufgenommenen Kredite wird ein Tilgungsplan mit Tilgungsbeginn ab dem Jahr 2024 im HG 2021 verankert. Die Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen aus dem Landeshaushalt.

Mit dem Haushaltsgesetz 2021 soll im Einzelplan 20 Allgemeine Finanzverwaltung Kapitel 20 020, Titel 919 25 eine Zuführung an das Sondervermögen “Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ in Höhe von rd. 902,7 Mio. Euro erfolgen. Dieser Ansatz berücksichtigt den Teil der Kredite, der im Vorgriff auf die außergewöhnliche Notsituation in den Jahren 2022 (475,5 Mio. Euro) und 2023 (427,2 Mio. Euro) bereits in 2021 aufgenommen werden soll.

## **C. RECHTSGUTACHTLICHE STELLUNGNAHME**

### **1. Grundsätzliches: Die Haushaltsprinzipien**

Haushaltsprinzipien sollen dafür sorgen, dass der Haushalt ordnungsgemäß und transparent aufgestellt und bewirtschaftet wird und so die finanzielle Kontrolle aller staatlichen Mittel, vor allem der Steuermittel, gewährleistet wird. Haushaltsprinzipien sollen verhindern, dass nach Willkür und Opportunität gewirtschaftet und gegen die Regeln der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen wird.

#### **a) Haushaltsprinzipien in Verfassung und Gesetz**

In der Brandenburgischen Verfassung finden sich deshalb in Art. 101 ff. - entweder ausdrücklich oder mittelbar durch Auslegung zu ermitteln - die folgenden Prinzipien:

- Die Pflicht, einen Haushalt aufzustellen, damit verbunden die Pflicht zur Vorherigkeit der Haushaltsaufstellung.
- Das Prinzip der Haushaltseinheit (s. a. § 11 LHO).
- Das Prinzip der Haushaltsvollständigkeit (§ 11 LHO).
- Das Bruttoprinzip (negativ aus der Ausnahmergelung für Sondervermögen zu erschließen) (§ 15 LHO).
- Das Nettoprinzip bei Sondervermögen als Ausnahme von dieser Regel (§§ 26 Abs. 2, 113 LHO).
- Das Prinzip des Haushaltsausgleichs.

- Das Jährlichkeitsprinzip mit der Möglichkeit, einen Zweijahreshaushalt aufzustellen.
- Damit verbunden das Fälligkeitsprinzip.
- Die Möglichkeit von Befristungen nach Art. 103 Abs. 2 S. 2 LV
- Das Kreditaufnahmeverbot, mit Ausnahmemöglichkeiten nach Art. 103 Abs. 2 S. 2 LV.
- Das Gesamtdeckungsprinzip, das sich aus Art. 104 LV erschließen lässt (§ 8 LHO).

Ob dieses Prinzip ein Verfassungsprinzip darstellt, ist in der Lehre freilich nicht unumstritten (s. dazu noch unten).

- Die Prinzipien der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit (Transparenzgebots) finden sich zwar nicht ausdrücklich in der Verfassung. Sie ergeben sich aber mittelbar aus den übrigen Prinzipien, so vor allem denjenigen der Haushaltseinheit und der Haushaltsvollständigkeit sowie aus dem Bruttoprinzip.

S. im einzelnen Lieber/Ewers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, Art. 101 S. 629, 630-634, zur Gesamtdeckung S. 630, das als Verfassungsprinzip eingeschätzt wird (s. oben). Zur Finanzverfassungslage in Brandenburg s. auch m.w.N. Fricke, Das Finanzwesen, in: Simon/Franke/Sachs (Hg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 253 - 273, und Schmidt, Wo steht die Finanzverfassung des Landes Brandenburg? Effizienz-Besonderheiten-Reformbedarf, in: Fritsch (Hg.), S. 145 - 160.

Darüber hinaus finden sich auf der Ebene des einfachen Gesetzes weitere Prinzipien, darunter vor allem:

- das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7)
- das Prinzip der Jährlichkeit (§ 12 LHO)
- der Spezialitätsgrundsatz (§§ 17 Abs. 1, 35 LHO)
- die Zulässigkeit eines Not-Haushaltsplans (§ 18b LHO) und
- das Prinzip der sachlichen und zeitlichen Zweckbindung/Spezialität (§ 45 LHO).

#### **b) Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung der Prinzipien:**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner "Altenpflege" (-Fonds)-Entscheidung - BVerfGE 108, 186 (218 f., 232) - als eine der raren Entscheidungen, in denen das Haushaltsrecht angesprochen wird - die verfassungsrechtliche Bedeutung der Haushaltsprinzipien hervorgehoben. Dort heißt es

an zentraler Stelle zum Prinzip der Haushaltsvollständigkeit am Beispiel eines Nebenhaushalts (Altenpflege-Fonds) der durch Sonderausgaben finanziert wird:

**"Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung 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."**

Das Haushaltsrecht fußt seit jeher auf allgemeinen Prinzipien, die überwiegend in der Zeit der Kameralistik des 17. Jahrhundert nach und nach entwickelt wurden und die bis heute gelten.

Zur Historischen Vorprägung des deutschen Haushaltsrechts s. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Bd. V, 3. A. 2007, § 120 B. Rd. 9 ff., ausführliche Darstellung bei Friauf, Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung, Bd. 1 (19. Jh.), 1968; Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 116 Rd. 140 f.. S. weiter Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.), Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 2. A. 2015, Vor Art. 61 Rd. 2 ff..

Die Haushaltsprinzipien haben, wie gezeigt, zum Teil Verfassungsrang, im übrigen einfachen Gesetzesrang im Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes (HGrG) sowie in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder; einige sind auch ungeschriebenes (Haushalts-)Gewohnheitsrecht.

Übersicht bei Kilian, in: Schulte/Kloos (Hg.), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, § 4, Rd. 65 ff. und bei Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, A., Rd. 481-598. Zur Historie der Haushaltsprinzipien s. auch Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V, 3. A. 2007, § 116 Rd. 121 ff. sowie Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.) a.a.O. Art. 61 Rd. 22.

Auch in Brandenburg haben nicht alle Haushaltsprinzipien zugleich Verfassungsrang (s. oben). Einige finden sich im einfachen Gesetz, so in der BbgLHO, andere sind auch hier ungeschriebenes Recht.

Überblick bei Kilian, in: Schulte/Kloos (Hg.), Handbuch Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2016, S. 127 ff., s.a. ausführlich in Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, S. 101 ff. (Bund), 196 f. (Länder).

Die Haushaltsgrundsätze sind nach dem Prinzip des Vorrangs des Gesetzes (Art. 2 Abs. 5 BbgLV) für den Haushaltsgesetzgeber verbindlich und sämtlich einzuhalten. Dies gilt auch für Nachtragshaushaltsgesetze und dergleichen sowie für ausgelagerte Haushaltsbereiche wie Sondervermögen. Ebenso müssen sie für Nothaushaltspläne in Zusammenhang mit Art. 103 Abs. 2 neu BbgLV und § 18b BbgLHO gelten.

Speziell für Brandenburg s. Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. S. 632.

## **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)**

Mit der Übertragung der Aufstellung des Wirtschaftsplans an das vom Finanzministerium verwaltete Sondervermögen wird in diese Budgethoheit eingegriffen.

Die Haushaltsautonomie, früher auch Budgetgewalt genannt, gehört zum vordringlichsten Hausgut des Parlaments, das nicht ohne zwingende Not eingeengt werden darf. Einer der führenden deutschen Finanzpolitiker, *Matthias Erzberger*, hat dies bereits vor dem Ersten Weltkrieg eindrucksvoll und bis heute gültig festgestellt:

„Zur Gesundung der Reichsfinanzen ist eines erforderlich, was ebenso wirksam ist als die Bewilligung der Steuern: das ist nicht, daß in erster Linie neue konstitutionelle Garantien gegeben würden; nein, der Reichstag hat heute schon so viel Machtbefugnis in der Hand, die Ordnung im Reichsetat aufrecht zu erhalten, wenn er will. Der Reichstag hat das Budgetrecht, und mit dieser Waffe in der Hand ist er in der Lage, für die Ordnung der Reichsfinanzen zu sorgen. Er muß nur immer darauf halten, daß kein einziger Etat und kein einziger Etatposten verabschiedet werden kann, für welchen nicht die entsprechenden Mehreinnahmen gesichert ist.“

*Erzberger* erläuterte dies in seinen weiteren Ausführungen:

„Deshalb stehe ich auf dem Standpunkt, daß in erster Linie notwendig ist, die schärfere Handhabung der bereits in die Hände des Reichstags gelegten Rechte des

Ausgaberechts, die schärfere Kontrolle über die verwendeten Ausgaben. Das ist der allerwundeste Punkt in unserer ganzen Finanzgebarung, dass wir uns den halben Winter hindurch in der Budgetkommission uns abmühen und abquälen, ob diese oder jene Mehrausgabe erforderlich ist, und dass man sich nachher so wenig darum kümmert, ob dieses Gesetz auch eingehalten worden ist, ob nun auch nach den Abstrichen der Budgetkommission verfahren worden ist“.

S. Plenarprotokoll des Reichstags, 171. Sitzung, 28. 11. 1908, S. 5817 f.

## **bb) Parlamentarische Budgethoheit und Bundesverfassungsgericht**

Wie wichtig aber die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit für **die eigene Ausübung der Budgethoheit durch das Parlament sind**, hat das Bundesverfassungsgericht sehr eingehend in seiner Entscheidung zu den haushaltsmäßigen Publizitätspflichten der Nachrichtendienste umrissen.

Die Entscheidung ist nicht nur wegen der Betonung der Budgethoheit des Parlaments bedeutsam, sie legt vielmehr auch das Verhältnis zwischen dem Haushaltsgesetzgeber und der Exekutive zugunsten der ersten Gewalt aus und betont dabei die Stellung sowohl des Plenums wie der Opposition und des einzelnen Abgeordneten im Haushaltsverfahren. **Schließlich legt sie fest, dass dem Finanzminister bei unvorhergesehen Mehreinnahmen kein eigenes Bestimmungsrecht über das vergrößerte Haushaltsvolumen zukommt.**

Die entsprechenden Passagen sind jeweils fett hervorgehoben. Die entsprechenden Absätze dazu seien wegen ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutsamkeit im Folgenden vollständig wiedergegeben:

BVerfGE 45, 1 (32), ("Haushaltsüberschreitung"):

**"1. Nach Art. 110 Abs. 1 GG sind alle Einnahmen und Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen und auszugleichen; der Haushaltsplan wird durch Gesetz festgestellt. Art. 111 GG ermächtigt die Bundesregierung, näher gekennzeichnete Arten von Ausgaben zu leisten, wenn bis zum Schluss des Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht durch Gesetz festgestellt worden ist. Nach Art. 112 GG bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Art. 110 GG einerseits und Art. 111 sowie Art. 112 GG andererseits stehen zueinander im Verhältnis von Regel und Ausnahme.**

2. Am Zustandekommen des Haushaltsplans sind mehrere Verfassungsorgane beteiligt. Die von dem Bundesminister der Finanzen nach regelmäßig langwierigen Ressortverhandlungen entworfene Haushaltsvorlage erhält durch die Bundesregierung ihre abschließende Gestalt; sie wird dann nach Art. 110 Abs. 3 GG gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht. **Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplans liegt nach Art. 110 Abs. 2 GG ausschließlich beim Gesetzgeber. Dieser trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraumes. Die überragende verfassungsrechtliche Stellung des Gesetzgebers im Verhältnis zu den anderen an der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen wird nicht dadurch gemindert, dass er nach Art. 110 Abs. 1 GG alle zu erwartenden Einnahmen und alle vorgesehenen Ausgaben in den Haushaltsplan aufnehmen muss und für einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben zu sorgen hat. Wirtschaftliche Gegebenheiten, vorgegebene und überkommene rechtliche Verpflichtungen, mittelfristige und langfristige Planungen und ihre finanziellen Zwangsläufigkeiten engen tatsächlich den Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers ein. Insofern ist seine politische Gestaltungsfreiheit begrenzt. Gleichwohl bleibt aber die rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungskompetenz und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers unbeeinträchtigt. Seine herausragende Stellung findet zugleich darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat berechtigt und verpflichtet sind, nach Art. 114 GG den Haushaltsvollzug der Bundesregierung zu kontrollieren."**

cc) **Folge für das Verfassungsprinzip der Gewaltenteilung in Art. 2 Abs. 4 S. 2 BbgLV**

Als **Ergebnis dieses Grundsatzurteils** folgt, dass das Schwergewicht der Haushaltsgebarung eindeutig beim **Parlament** zu liegen hat, während andere Verfassungsorgane und Teilorgane nur in engen Ausnahmefällen und für ganz bestimmte, genau umrissene Zwecke Befugnisse bekommen, in das Haushaltsgeschehen einzugreifen oder Teile davon (v.a. den Haushaltsvollzug) zu übernehmen. Die Grundsatzkompetenz muss dabei immer beim Haushaltsgesetzgeber bleiben.

Der Haushaltsvollzug steht zwar in der Verantwortung der Exekutive, v.a. des Finanzministeriums. Allerdings handelt es sich bei der Verwaltung des **Zukunftssicherungs-Sondervermögens** ("Corona-Notfall-Sondervermögen") 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.** Der Haushaltsplan selbst beschränkt sich qua Kreditaufnahmevorschrift und Globaltitel gegenüber dem Nebenhaushalt auf dessen Finanzierung und wird so von diesem quasi "aufgesogen". **Mit dieser**



**Vermengung der Budgethoheit des Landtags mit der Entscheidungs- wie Vollzugskompetenz des Finanzministeriums wird die Gewaltentrennung im Haushaltsbereich im Ergebnis verwischt.**

**b) Grundsätzlich zu Nebenhaushalten speziell in den neuen Ländern**

**aa) Nebenhaushalte und Prinzipien der Haushaltseinheit und der Haushaltsvollständigkeit**

**- *Haushaltsgesetz und Haushaltsplan***

Mit dem Haushaltsgesetz als Gesetz im formellen Sinn wird der Haushaltsplan seit der Budgettheorie von *Paul Laband* als für die Verwaltung verbindlich festgestellt. Es stellt die rechtliche Freigabe für die Mittelvergabe dar (s. Art. 101 Abs. 2 BbgLV). Rechtlich gesehen bilden Haushaltsgesetz und Haushaltsplan ungeachtet mancher Kontroversen im Einzelnen eine Einheit.

Grundlegend Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, 1871. Dazu aus heutiger Sicht Mußnug in: Häberle/Kilian/Wolff (Hg.), Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts, 2015, I. Paul Laband (1838-1918), S. 3 (16 ff., 18 ff.); s.a. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 51/52, zur Einheit von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan a.a.O. Rd. 50.

Der Landtag stellt somit durch das Haushaltsgesetz den Haushaltsplan fest. Ob dem Plan selbst Gesetzescharakter zukommt, ist in der haushaltsrechtlichen Literatur seit jeher umstritten gewesen. Dies hat aber für das vorliegende Gutachten keine rechtlichen Auswirkungen.

Umfassend Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976. S. zur heutigen Auffassung auch Gröpl, in: Gröpl, BHO/LHO-Kommentar, 2011, § 1 Rd. 2 und 3.

Fest steht, dass der Haushaltsplan für die Verwaltung verbindlich ist, nach außen für Dritte aber keine Rechte und Pflichten begründet. Er ermächtigt die Verwaltung, die durch das Parlament im Haushaltsgesetz für verbindlich erklärten Haushaltsplan bestimmungsgemäß auszugeben.

Vgl. dazu §§ 2, 3 Abs. 1, 2 HGrG; §§ 1, 2, 3 Abs. 1 und 2 LHO-MV. Zur Bedeutung und Funktionen des Haushaltsplans s. BVerfGE 82, 159 ff. "Staatsverschuldung".

**- *Haushaltsplan und Nebenhaushalte***

Dem Prinzip der Haushaltseinheit kommt wegen seiner großen Bedeutung für die Haushaltsgesetzgebung- und Haushaltskontrolle sowohl im Bundesrecht im Grundgesetz, Art. 110, wie in der Landesverfassung von Brandenburg (Art. 101 Abs. 3 S. 1 BbgLV) Verfassungsrang zu. Denn in Art. 110 Abs. 1 S. 1 1. Hs. GG lautet die Bestimmung sehr klar: "*Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; ...*" (Hervorh. kursiv). Damit hat zugleich das Prinzip der Haushaltsvollständigkeit, das mit der Haushaltseinheit eng zusammenhängt, ebenfalls Verfassungsrang.

Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 113 ff..

Nebenhaushalte aller Formen bedrohen diese Haushaltseinheit und schränken die Übersicht und die Kontrollmöglichkeiten über den Staatshaushalt beträchtlich ein, machen sie unter Umständen sogar unmöglich und verstoßen damit zugleich auch gegen Haushaltsprinzipien wie die Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Dazu Näheres noch unten. Zur Geschichte des Nebenhaushaltswesens in Deutschland s. Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 308 ff..

Unter Nebenhaushalte versteht die Haushaltsrechtswissenschaft eher eng institutionell gefasst:

Vom Staat mit mehr oder weniger eigener Finanzhoheit ausgestattete Institutionen, die staatliche Aufgaben in dessen Auftrag mit öffentlichen Mitteln mit Zuwendungen aus dem Staatshaushalt oder mit vom Staat eröffneten erwerbswirtschaftlichen Mitteln wahrnehmen. Dabei genügt ein Mindestmaß an institutioneller Verfestigung. Vgl. Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 89, 221.

Weiter gefasst in Hinblick auf alle Finanzflüsse:

Nebenhaushalte bestehen in jeglicher Bewegung von Geld, die der Finanzwirtschaft des Staates zuzurechnen ist, ohne vollständig im Staatshaushalt veranschlagt oder durch verfassungsunmittelbare Notkompetenzen der Art. 111 und 112 GG gedeckt zu sein. Vgl. Puhl a.a.O. S. 37.

Die organisatorischen Formen können dabei sehr vielfältig sein: sie reichen von der Bildung nicht-selbständiger oder selbständiger Sondervermögen, formellen Auslagerungen mit eigenen Einnahmen und Verlustabdeckung durch den Zentralhaushalt (sog. Parafisci, Bsp. ehem. LAF, ehem. Absatzfonds, Sozialversicherungsträger etc.), der Übertragung materieller Staatsaufgaben

auf Fonds, etwa an Zweckvermögen, bis hin zu Zweckbindungen von Steuern wie etwa der früheren Mineralölsteuer (heute Energiesteuer) im Bund. Finanziert werden können Nebenhaushalte, außer durch direkte Zuweisungen aus dem Zentralhaushalt (wie beim Brandenburgischen Fonds vorgesehen), durch Sonderabgaben (Bsp. ehem. Absatzfonds), durch Sondersteuern (Bsp. Lastenausgleichsfonds), durch Beiträge (Bsp. Sozialversicherungsträger) oder durch Erwirtschaftung eigener Einnahmen auf dem Markt (Bsp. ehem. Sondervermögen Deutsche Bundesbahn, in gewisser Weise - Gebühren - auch ehem. Sondervermögen Bundespost). Derzeitige Bundes-Sondervermögen sind v.a. der Rekonstruktionsfonds, der Energie- und Klimafonds, die Aufbauhilfe und der Investitions- und Tilgungsfonds. Der Nebenhaushalt **Zukunftssicherungsfonds** des Landes Brandenburg wird durch eine Kreditaufnahmeermächtigung des Landes im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 finanziert (s. oben).

S. Hugo, in: Engels/Eibelshäuser (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, LBl., Stand Dez. 2016, Bd. 1, 59. Lief. Mai 2014, II. BHO, § 8 BHO S. 10 f., Rd. 11. Eingehend auch Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. Fünfter Teil, S. 398 ff. und die Bestandaufnahme von Puhl a.a.O. 3. Teil, S. 84 ff..

Die Kritik an Nebenhaushalten ist umfassend. Durch Nebenhaushalte können vor allem folgende Haushaltsgrundsätze verletzt sein:

s. umfassend Werner, Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten. Strenge rechtliche Überprüfung und Begrenzung unerlässlich, Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Nr. 29, April 2004, S. I, 34 ff.,

- das Prinzip der Einheit des Haushalts
- die Vollständigkeit und das Bruttoprinzip
- die Gesamtdeckung
- die Haushaltsklarheit
- die Haushaltswahrheit
- die Haushaltspublizität (=Transparenz).

Die Verletzung weiterer Haushaltsgrundsätze kann hinzutreten, so etwa die Vermeidung von Zweckbindungen. und die Gebote der sachlichen Spezialität und der zeitlichen Bindung.

Dazu noch unten anhand der Untersuchung des Zukunftssicherungsfonds.

Verstöße gegen diese Prinzipien ziehen - so Werner - Steuerungs- und Kontrolldefizite nach sich.

Werner a.a.O. S. I, 29 ff..

Solche Verstöße beeinträchtigen die Haushaltsfunktionen einer transparenten und soliden Finanzwirtschaft, sie behindern die Abstimmung konkurrierender Ziele des Staatshandelns und verhindern, dass das Staatshandeln mit den Einnahmen übereinstimmt. Hinzu kommt, dass Kontrollaspekte darunter leiden. Weitere kritische Gesichtspunkte sind, dass das Steuerungsorgan Parlament durch weitere, zwischengeschaltete Ebenen vermittelt und so abgeschwächt wird. Der Vorbehalt des Gesetzes (Art. 2 Abs. 5, i.V.m. Art. 101 Abs. 3 BbgLV) - hier des Haushaltsgesetzes - wird entwertet.

Werner a.a.O. S. 62, 33.

#### - ***Zentralhaushalt und Sondervermögen***

Zu den unterschiedlichen Formen der Durchbrechung der Haushaltseinheit zählen die Sondervermögen, die ebenfalls zu den Nebenhaushalten zu zählen sind. Hierbei spielt es keine Rolle, ob sie rechtlich selbständig sind, somit über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, oder ob sie - wie im Falle des Strategiefonds - unselbständig sind. Denn in jedem Fall liegt auch hier eine Durchstoßung der Einheit des Haushaltsplans und damit eine Verminderung der Entscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments vor. Sondervermögen werden in der Regel durch Gesetz errichtet.

Speziell zu den Sondervermögen s. Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 398 ff., 431 ff., Puhl a.a.O. S. 84126 ff. und Maier-Bledjahn a.a.O.. Für Mecklenburg-Vorpommern s. Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.) a.a.O. Art. 61 Rd. 9, S. 570; Heun, in: Dreier (Hg.), a.a.O. Art. 110 Rd. 19 und FNten 77 ff. m.w.N..

Bei haushaltsmäßigen Sondervermögen handelt es sich definitionsgemäß um

"rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile des Bundes- (oder Landes-) Vermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden und *zur Erfüllung einzelner, nicht notwendig erwerbswirtschaftlicher, Aufgaben* des Bundes (bzw. eines Landes) bestimmt sind ..." (Hervorh. kursiv).

S. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 29 und ders. in v. Münch/Kunig (Hg.), GG-Kommentar, 6. A. 2012, Art. 110 Rd. 19; Heun, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. A. 2008, Art. 110 Rd. 19.

Bei Sondervermögen brauchen, abweichend vom Brutto-, vom Vollständigkeits- und vom Einheitsprinzip, nur die Zu- und Abführungen in den Haushalt eingestellt zu werden (= Nettoprinzip). Sie wirtschaften nach eigenem Haushalts- und Wirtschaftsplan. Sie sind zwar Haushaltsträger, aber keine selbständigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (allerdings galt für die Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost für den Wirtschaftsverkehr eine gewisse Teilrechtsfähigkeit), sodass sich ihre Ausgliederung aus dem Staatshaushalt nicht von selbst versteht.

So Heintzen a.a.O. Rd. 29.

Auch dem brandenburgischen **Zukunftssicherungsfonds** wird in § 3 Abs. 1 S. 2 des Errichtungsgesetzes die Fähigkeit übertragen, am Rechtsfähigkeit teilzunehmen.

Sondervermögen, und damit Nebenhaushalte, sind verfassungsrechtlich nicht schlechthin untersagt und damit per se verfassungswidrig. Dies ergibt sich u.a. daraus, dass sowohl im Grundgesetz in Art. 110 Abs. 1 S. 1 2. Hs. wie in der Landesverfassung von Brandenburg in Art. 101 Abs. 2 S. 2 LV die Bildung und Auslagerung von Sondervermögen (und von hier nicht näher interessierenden Bundes- bzw. Landesbetrieben) zugelassen ist.

#### - ***Grundsatzkritik an Sondervermögen***

Verfassungsdogmatische Ausnahmen von der Regel der Einheit des Haushalts, welche die Haushaltshoheit des Parlaments wie dessen Kontrollmöglichkeiten und das Prinzip der Haushaltsöffentlichkeit ("Hauptbuch des Staates") einschränken, waren in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem bei besonders außergewöhnlichen Ereignissen und bei schwerwiegenden Anlässen angebracht. Dies geschah vor allem:

- In den fünfziger Jahren durch das ERP-Sondervermögen und den Lastenausgleichsfonds, wobei das ERP-Sondervermögen durch die zuständigen Bundesminister selbst verwaltet wurde (und wird), in den neunziger Jahren v.a. 1990 in Gestalt des Fonds Deutsche Einheit. In der Finanzkrise ab 2007 wurde 2008 das Sondervermögen Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) errichtet.

Die anderen Sonder- und Zweckvermögen des Bundes hatten finanzhistorische Gründe und gehörten zum Erbe des Reichsvermögens, das der Bund als Rechtsnachfolger übernommen hatte.

- So wird heute oft übersehen, dass die formell und teilweise auch materiell privatisierten ehem. Bundesunternehmen Bundespost und Bundesbahn ursprünglich als Sondervermögen des Bundes geführt worden sind.

Dazu Dittmann, Die Bundesverwaltung, 1983, S. 160 ff. bzw. S. 171 ff. und Kilian, a.a.O. S. 398 ff. und S. 308 ff..

Kennzeichnend für diese Sondervermögen war und ist, dass sie jeweils entweder eine eng umgrenzte oder auch befristete Zwecksetzung hatten, oder im Bereich der Wirtschaft und Daseinsvorsorge operativ tätig waren. Dies wird bei der näheren Betrachtung des **Zukunftssicherungsfonds** Brandenburgs noch eine Rolle spielen.

Daneben bestanden und bestehen auf Bundesebene eine Reihe kleinerer sog. Zweckvermögen, die noch weiter begrenzten Zwecksetzungen dienten und dienen.

Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 431 ff., 440 ff., bzw. S. 449 ff., Puhl a.a.O. S. 85 und Maier-Bledjahn a.a.O..

Dabei müssen die Wirtschaftspläne von Sondervermögen in der Regel dem Zentralhaushalt als Anlage angefügt sein (so z.B. Art. 61 Abs. 5 S. 1 LV-MV). Eine solche Bestimmung fehlt in der Verfassung Brandenburgs. Im Haushaltsplan werden nur die Zuführungen an und die Abführungen des Sondervermögens auf der Einnahme- bzw. der Ausnahmeseite ausgewiesen (sog. Saldierung). Damit wird vom Grundsatz des Bruttoprinzips im Haushaltsplan, das Saldierungen gerade verbietet, abgesehen und das Nettoprinzip - ausnahmsweise - zugelassen.

Vgl. Art. 110 Abs. 1 S. 1 2. Hs. GG; Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV-MV, s.a. § 26 Abs. 2 LHO-MV sowie Art. 101 Abs. 2 S. 2 BbgLV.

#### - ***Nebenhaushalte und Gewaltenteilung***

Das Parlament ist nicht auf den Gesetzgeber und Budgethoheitsträger zu reduzieren, vielmehr kommen ihm gegenüber der Exekutive eine Reihe von Kontrollrechten zu. Diese können durch

Nebenhaushalte geschwächt werden. Zwar ist die Gewaltenteilung im Grundgesetz nicht rein ausgestaltet (wie etwa in der Verfassung der USA), es bestehen vielmehr eine Reihe von sog. Gewaltenverschränkungen, wobei allerdings eine solche Gewaltenverschränkung das Gebot getrennter Verantwortung nicht unterlaufen darf.

Grundsätzlich dazu Di Fabio, in: Isensee/Kirchhof a.a.O. Bd. II, 3. A. 2004, § 27, Rd. 31-49 bzw. Rd. 39-49; Puhl, in: Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), 2013, Bd. I, § 23, S. 249 ff., zum Budgetrecht Rd. 11; für Mecklenburg-Vorpommern s. Wallerath, in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern a.a.O. Art. 3 Rd. 5.

Dennoch gehört die Gewaltenteilung idealtypischer Weise zu den tragenden Säulen des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 GG) und der Landesverfassung (Art. 2 Abs. 4 BbgLV), wobei im Haushaltsverfassungsrecht der Art. 104a ff. GG bzw. Art. 101 f. LV dem Parlament eine besondere Rolle zufällt. Bei Nebenhaushalten besteht u.a. neben dem budgetären Kontrollverlust die Gefahr, dass Nebenhaushalte perpetuiert werden, dass die Gefahr einer Teil-Privatisierung von Staatsausgaben besteht und dass die Steuerungsmacht des Parlaments bei Zuwendungen durch ein Übergewicht der Exekutive abnimmt.

Werner a.a.O. S. 38, 43, 72, s.a. die umfassende Darstellung von Friauf a.a.O..

#### - *Eigener Verfassungsstatus der Exekutive*

Der Exekutive obliegt im Haushaltsverfahren aufgrund ihrer Verwaltungsressourcen die technische Aufstellung des Haushaltsplans und dessen Vollzug. Sie nimmt somit im Rahmen der Gewaltentrennung am Budgetwesen teil. Nebenhaushalte bestärken dieses Gewicht der Exekutive, weil sie weitgehend der Leitung und Verwaltung durch die zweite Gewalt unterliegen. Zwar besteht nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen kein "Parlamentsabsolutismus" und somit ein absolutes Übergewicht der ersten Gewalt über die zweite. Es ist anerkannt, dass der zweiten Gewalt ein eigenständiges, ihr auch durch die Verfassung zugebilligtes Funktionsrecht zusteht.

**Zum Vorrang des Haushaltsgesetzgebers gegenüber der Exekutive** s. BVerfGE 66, 26 ff. "Haushaltsgesetz 1984"; zur Exekutive als eigenständige Gewalt, Haushaltskompetenzen des Parlaments s. BVerfGE 68, 1 ff. "Pershing"; zum Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung VerfGH NRW, DVBl. 1994, 48 ff..

Aus der Literatur statt vieler Puhl, in: Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), *Leitgedanken des Rechts*, FS Paul Kirchhof, 2013, Bd. I, § 23 Gewaltenteilung Rd. 9-19 m.w.N.; Krings, in: Kube/Mellinghoff a.a.O. Bd. I, § 63, S. 679 ff. sowie Badura, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. II, 3. A. 2004, § 25, Rd. 11. Grundsätzlich P.M. Huber, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. III, 3. A. 2005, § 47 zur Regierungsfunktion Rd. 30 ff., zur Regierung als eigenständigem Verfassungsorgan Rd. 7 ff., s.a. H.-P. Schneider, in: Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), *Leitgedanken des Rechts* a.a.O. Bd. I, § 71, S. 765 ff., Rd. 13 ff. zur parlamentarischen Mitregierung.

Dennoch darf sich die erste Gewalt ihrer Kernkompetenzen, und dazu gehört ihre Budgethoheit und Budgetverantwortung, nicht einfach uno actu oder schleichend zugunsten der zweiten Gewalt entäußern. Vielmehr hat das Parlament in entscheidenden Fragen (wie etwa dem Budgetwesen) eine "parlamentarische Mitregierung" zu üben (s.o. *H.-P. Schneider*). 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. Dies wird beim **Zukunftssicherungsfonds** des Landes Brandenburg eine Rolle spielen, vgl. dazu unten.

S. bereits deutlich Kelsen im Jahr 1920: *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1. A. 1920), in: ders., *Verteidigung der Demokratie*, hgg. von Jestaedt und Lepsius, 2006, S. 17, 19 ff.; zur deshalb notwendigen Beteiligung der Legislative am Haushaltsvollzug der Exekutive s. Welz a.a.O. S. 203 ff..

Würde man auf das Einheitsprinzip des Budgets verzichten oder es aushöhlen, käme eine nicht mehr kontrollierbare quasi-exekutivische Nebenhaushalte-/ "Töpfewirtschaft" zustande. Das parlamentarische Budgetrecht würde zur bloßen Hülle degenerieren, es wäre einer seiner wichtigsten Funktionen entkleidet. Deshalb sehen die Verfassungen Nebenhaushalte kritisch und als zu rechtfertigende Ausnahmetatbestände an, die jeweils eigens zu begründen sind. Eine Laxheit des Parlaments in diesen Belangen würde zu einem Einflussverlust führen, der auch die übrigen Parlamentsfunktionen ergreifen würde.

Ein führender Haushaltsexperte sprach deshalb schon in den fünfziger Jahren davon, dass "die Haushaltsgeschichte die Geschichte der Haushaltsdurchbrechungen ist". Andere Bemerkungen, dass gegen kein Prinzip so oft verstoßen werde. S.a. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V 3. A. 2007, § 120 Rd. 28 f.; Siekmann, in: Sachs (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, zit. nach 3. A. 2003, Art. 110 GG Rd. 93 ff..



Letztlich würde das Prinzip der demokratischen Gewaltenteilung beschädigt werden und leerlaufen. Wird zu leichtfertig bei der Bildung von allzu zahlreichen Nebenhaushalte umgegangen, wird über kurz oder lang ein "Umkipppunkt" erreicht, bei dem die Quantität der Nebenhaushalte in Qualität umschlägt, und der Zentralhaushalt nur noch als Drehscheibe für die Verteilung der Staatseinnahmen durch Zuweisungen an die Nebenhaushalte fungiert. Es ist daher **budget-verfassungsrechtlich bedenklich**, dass Brandenburg in so kurzer Zeit so umfangreiche Fonds mit derart weiten Zwecksetzungen gebildet hat. S. dazu die Liste oben.

- ***Gefahr der Entparlamentarisierung durch Nebenhaushalte***

Nebenhaushalte stehen deshalb unter dem Verdikt, eine der Ursachen der allgemeinen "schleichenden Entparlamentarisierung" zu sein, die seit einigen Jahren in der Öffentlichkeit, den Medien wie in Fachdiskussionen diskutiert wird und die viele Finanzrechtler beunruhigt.

Dazu warnend der führende Finanzverfassungsrechtler *Paul Kirchhof* in: Isensee/Kirchhof a.a.O. Bd. XII, § 283 Rd. 64 "Aushöhlung der Budgetfunktion", sowie Puhl in Isensee/Kirchhof a.a.O. Bd. III, 3. A. 2005, § 48, zur Entparlamentarisierung des Budgets und den Nebenhaushalten speziell Rd. 33 ff. bzw. Rd. 37 ff.. *Puhl* rügt zudem die gegenüber früher auffallend "gröbere Titelstruktur" der Haushaltspläne mit zahlreichen *Globaltiteln*, durch welche die Kontrollpflicht des Parlaments durchlöchert wird, Rd. 35, 36. S. auch die jüngste Literatur zu diesem Thema von *Florian Meinel*, Vertrauensfrage: Zur Krise des heutigen Parlamentarismus, 2019, und ders., Selbstorganisation des parlamentarischen Regierungssystems: Vergleichende Studien zu einer Verfassungsproblematik der Bundesrepublik Deutschland, 2019.

Pläne der Bundesregierung im Jahr 2009, angesichts der Finanzkrise weitere Nebenhaushalte (sog. "Schattenhaushalte") zu bilden, wurden deshalb unter dem Druck der Öffentlichkeit rasch fallen gelassen.

Dazu das Interview des DLF mit *Michael Kilian* am 20. Oktober 2009.

Durch die Entparlamentarisierung kommt es zu einem Übergewicht der Exekutive, das notwendigerweise zu der erwähnten Schiefelage der Gewaltenteilung führt. Dies speziell dann, wenn die Exekutive und die ihr nach geordnete Verwaltung wesentliche Teile der an sich dem Parlament vorbehaltenen Haushaltfunktionen übernimmt. Dazu gehören vor allem die

Programmfunktion bei der Aufteilung und Verteilung der Haushaltsmittel und die Kontrollfunktion über die Mittel.

**bb) Folge: Sondervermögen als restriktiv zu behandelnde Ausnahmephänomene**

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit namentlich von Sondervermögen (Staatsbetriebe sind finanzmässig eher unbedeutend) bedeutet allerdings nicht, dass sie (und die verwandten Zweckvermögen) beliebig und in unbegrenzter Zahl und Umfang gebildet werden könnten. Die Formulierung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen im GG und in der BbgLV ergeben klar, dass zwischen Art. 110 Abs. 1 S. 1 1. Hs. GG sowie der vergleichbar lautenden Bestimmung des Art. 101 Abs. 2 S. 1, 2 BbgLV ein **striktes Regel-Ausnahme-Verhältnis** besteht.

S. Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 545 ff..

Dies hat zur Folge, dass es dafür - wie bei jeder eng auszulegenden Ausnahmenvorschrift -

s. lat. "singularia non sunt extenda", s. dazu Engisch, Einführung in das juristische Denken, ub-TB Nr. 20, 1956, S. 102/103 und S. 147 ff.

der Einhaltung besonderer Kriterien und darüber hinaus insbesondere einer speziellen **Rechtfertigung** bedarf. Denn sie schmälern in jedem Fall die Gebote der Haushaltseinheit- und Vollständigkeit und können daher nur unter besonders begründeten Voraussetzungen hingenommen werden. Andernfalls wäre der Verfassungsgrundsatz der Haushaltseinheit nur ein Postulat, auf das jederzeit verzichtet werden könnte. Eine Vorschrift, die jederzeit ihren Sinn verlieren kann, wäre obsolet (argumentum ad absurdum). Hierfür ist aber die Kontrollmacht des Parlaments ein viel zu hohes Verfassungsgut, als dass man in sie ohne weitere Umstände eingreifen könnte.

Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 550 ff..

Nebenhaushalte unterliegen somit einer qualifizierten Rechtfertigungspflicht des Haushaltsgesetzgebers, sollen sie nicht verfassungswidrig sein. Dies schließt eine Beliebigkeit ihrer Bildung wie eine bloß praktische Eignung von Sondervermögen aus. Es müssen also **rechtliche Gründe** vorgetragen werden, um Sondervermögen rechtfertigen zu können. Eine bloße

Steigerung der "Flexibilität" der Haushaltsgebarung reicht hierfür nicht aus. Denn in diesem Fall wäre fast jedes Haushaltsprinzip störend, da es den flexiblen Mitteleinsatz hemmt. Und beim Prinzip der Haushaltseinheit handelt es sich - wie oben belegt - um eine der tragenden Säulen der parlamentarischen Budgethoheit.

Auf keinen Fall darf der Nebenhaushalt, zu denen v.a. auch die Sondervermögen zählen, die Budgethoheit des Parlaments in unverhältnismäßiger Weise einschränken.

S. hierzu die nähere haushaltsrechtliche Befassung mit dem **Zukunftssicherungsfonds** unten.

Dies wird auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum staatlichen Haushaltsrecht bestätigt. Da es sich beim Haushaltsrecht um "Innenrecht" des Staates handelt, sind hier gerichtliche Entscheidungen, namentlich des Bunds- und der Landesverfassungsgerichte eher selten.

Wenn Sonderabgaben für einen speziellen Fonds lt. der Altenpflege-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

s. BVerfGE 108, 186 a.a.O.

nachrichtlich über den zentralen Haushaltplan laufen müssen, damit die Einheit- und Vollständigkeit des Haushalts nicht leidet, so kann dieser in einem wesentlichen Teil erst recht nicht in einem Globaltitel zur Kreditaufnahme konzentriert und die abgeflossenen Mittel lediglich durch einen beigefügten Wirtschaftsplan dokumentiert werden.

Für das **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** bedeutet dies:

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 sowie seine Fraktionen und Abgeordneten ist das hierfür befugte, von der Verfassung in erster Linie bestimmte Organ zur Bewältigung diese

Aufgabe, da es sich hierbei um eine "wesentliche" Aufgabe im Sinne der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt (s. hierzu die Nachweise unten).

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, das nicht einfach qua Sondervermögen uno actu der Exekutive überlassen werden darf.

Nur wenn sich die haushaltspolitische Bewältigung einer wesentlichen Staatsaufgabe wie die Bekämpfung der Pandemie-Folgen besser (= "**Besserklausel**"):

- durch geeignete Fachorgane,
- durch abgesonderte Bewirtschaftung,
- durch besondere technische Verteilungsumstände,
- durch besondere technische Umsetzungen,
- durch indirekte Verwaltung und Abrechnung

förmlich aufdrängt, könnte man an die Bildung eines Sondervermögens denken. Nötig dafür ist somit, dass diese Staatsaufgabe rascher und zweckmäßiger durch das Sondervermögen im Sinne der "Besser-Klausel" im Vergleich zum Zentralhaushalt zu bewältigen ist.

Die vorgebrachten Argumente in der Begründung des Errichtungsgesetzes reichen dafür bereits vorweg betrachtet nicht aus, da diese viel zu allgemein, weit gefasst und begründet und mit pauschalen Aufgabensetzungen versehen wird (vgl. den Begründungstext oben unter B und die Ausführungen unten speziell zum Zukunftssicherungs-Sondervermögen des Landes Brandenburg).

#### cc) **Speziell zu den Sondervermögen in den Neuen Ländern**

Nebenhaushalte in den neuen Ländern unterliegen seit Jahren einer wachsenden Tendenz. Namentlich nicht-rechtsfähige und rechtsfähige Sonder- und Zweckvermögen, die oft Fonds genannt werden, haben auch die neuen Bundesländer erfasst. So beabsichtigte Mecklenburg-Vorpommern zu den acht bereits vorhandenen Sondervermögen zwei neue zu errichten.

Eine - unvollständige - Recherche des Verf. ergab, dass Brandenburg bisher 4 Sondervermögen ausweist, Sachsen dagegen 17 plus 2 in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts, Thüringen 2 und Sachsen-Anhalt über 5 Sondervermögen verfügt. Mecklenburg-Vorpommern weist seit 2019 9 Sondervermögen auf. Soweit ersichtlich sind die meisten Sondervermögen mit eng begrenzten Zwecksetzungen versehen.

In Mecklenburg-Vorpommern kam 2019 ein "Strategiefonds" hinzu, der ein Viertel der Haushaltsüberschüsse der künftigen Zweijahreshaushalte umfasste. "Strategie" bedeutet einen "genauen Plan des Vorgehens zur Erreichung eines Ziels (= strukturverbessernde Maßnahmen des Landes), indem man diejenigen Faktoren, die in die eigene Aktion hineinspielen können, von vornherein einzukalkulieren versucht".

So die Erläuterung des Stichworts "Strategie" im Duden, Fremdwörterbuch, z.B. 5. A. S. 745.

Sieht man diesen sehr allgemein gehaltenen Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenhang mit dem geplanten **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** des Landes Brandenburg, so drängt sich dem Betrachter der Eindruck auf, dass die Zweckbestimmungen neu errichteter Nebenhaushalte in den neuen Ländern immer umfassender werden. Sie gleichen so "Schattenhaushalten", die sich neben und über die Zentral-(Kern-)Haushalte legen und diese so zu verdecken trachten. Dies widerspricht im Endeffekt dem Prinzip der Haushaltsklarheit und auch der Haushaltswahrheit, da der Außenstehende nicht mehr erkennen kann, wo die eigentlichen Entscheidungen der Landespolitik - und konkret wie - geschehen. Dies ergibt sich zusätzlich auch daraus, dass diese Sondervermögen ihren Volumen nach keine überschaubaren Zweckvermögen sind, sondern, wie im Falle Mecklenburg-Vorpommerns, dynamischen Charakter in beträchtliche Größenordnungen (mehrere hundert Millionen Euro) aufweisen. Auch in Brandenburg ist es beim neuen **Zukunftssicherungsfonds** eine Größenordnung von über 1 Mrd. Euro (bis zu 10 % des Landeshaushaltsvolumens); zusammengefasst sind es bei allen fünf Sondervermögen sogar zwischen 30 und 40 %.

Für die Nebenhaushalts-Eigenschaft kommt es nicht auf die Rechtsform des Sondervermögens an; es spielt keine Rolle, ob ein Fonds ein unselbständiges und nicht rechtsfähiges Sondervermögen darstellt, oder ob es sich um ein rechtsfähiges Sondervermögen (oft in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts) handelt. Denn in jedem Fall kommt es zu einer Verminderung des Verfügungs- und Kontrollpotentials für den Inhaber der - uneingeschränkten - Budgethoheit, dem

vom Volk gewählten Parlament. Entscheidend ist die sektorale Auslagerung aus dem Gesamthaushalt.

Dies allein reicht für eine verfassungsrechts-bedenkliche Konstruktion noch nicht aus, da Art. 101 Abs. 2 S. 2 BbgLV (und auf Bundesebene Art. 110 Abs. 1 GG) die Bildung von Sondervermögen, von denen es in Brandenburg bereits vier gibt, wie bereits festgestellt, nicht schlechthin untersagt. Wegen der beträchtlichen Verminderung des Informations-, Kontroll- und Planungspotentials des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber und Inhabers der Budgethoheit ist jedoch verfassungsrechtlich - wie oben ausgeführt - die besondere Begründung der Durchbrechung der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit durch das jeweilige Sondervermögen notwendig. Dabei gilt die **Regel**: je weitgehender die Zwecksetzung des Sondervermögens gefasst ist, desto höher sind die Anforderungen, die an seine Rechtfertigung zu stellen sind.

Zum Phänomen der Planung im modernen Staat s. etwa Wolff, in: Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts a.a.O. Bd. I, § 77, S. 831 ff. und umfassend Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. IV, 3. A. 2006, § 78.

Sondervermögen blieben und bleiben daher, wie gezeigt, in der haushaltsverfassungsrechtlichen Literatur nicht ohne grundsätzliche Kritik: Mußnug (Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976) z.B. hält Nebenhaushalte zwar "finanzpolitisch alles andere als begrüßenswert, rechtlich aber nicht unbedingt bedenklich." Er begründet dies damit, dass keine völlige Entlassung aus der Obhut des Parlaments stattfinde (vgl. §§ 48, 55 HGrG, §§ 105, 113 BHO) und sie dem primären Haushaltsrecht, der Staatsaufsicht und der Prüfung durch den Rechnungshof unterfallen, ihnen also im Grundsatz Schranken gezogen sind. Andere, wie etwa Puhl, sind in dieser Hinsicht um einiges kritischer.

S Puhl a.a.O. S. 114. Sehr restriktiv auch Kube, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, 2004, S. 198 zum grundsätzlichen Verbot von Nebenhaushalten aus Gründen der Haushaltseinheit. Nebenhaushalte sind problematisch, da sie eigene Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des einen Haushaltsplans bilden. Dies gilt insbesondere bei Fonds, die aus Sonderabgaben gebildet werden. S.a. Patzig, Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder, 198, S. 77 ff. zur budgetären Finanzkontrolle.

**Ergebnis:** Die wachsende Zahl an Sondervermögen ist daher gemäß der Verfassungen der neuen Länder seit 1990 auch dort als restriktiv zu behandelndes Ausnahmephänomen zu behandeln.

### c) **Die Einrichtung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens in Brandenburg**

Auf Antrag der Landesregierung soll gemäß der Notstandsvorschrift des § 18b LHO in das Haushaltsgesetz 2021 in § 2 Abs. 1 Nr. 3 eine Kreditermächtigung in Höhe von 1.602.500.000 Euro eingefügt werden. Gerechtfertigt wird dies für unvorhergesehene Kosten in Zusammenhang mit der im Frühjahr 2020 in Europa ausgebrochenen Corona-Virus-Pandemie. Mit der Summer soll ein Sondervermögen errichtet werden, dessen Tilgung durch das HG 2021 jährlich mit mindestens 3,3 % festgelegt wird. Der Beginn der Tilgung ist das Jahr 2024, ihr Ende das Jahr 2053.

Das Sondervermögens-Errichtungsgesetz hat im Wesentlichen folgenden **Inhalt**:

Nachdem in der Notsituation des Jahres 2020 im Landeshaushalt eine Soforthilfe von 2.000.000.000 Euro bereit gestellt wurde und die Pandemie-Situation nicht auf 2020 beschränkt sein wird, ist eine weitere haushaltmäßige Kraftanstrengung nötig. Für 2021 bis 2023 werden deshalb weitere 1,6 Mrd. Euro, diesmal außerhalb des Landeshaushalts, für ein neues Sondervermögen gem. § 26 Abs. 2 LHO aus einer Kreditaufnahme bereitgestellt. Das Sondervermögen soll nicht über eine eigene Kreditermächtigung verfügen.

Der Tilgungsplan wird ab 2024 im HG 2021 verankert; Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen aus dem laufenden Landeshaushalt. Für 2022 und 2023 werden die Folgemaßnahmen für die Corona-Pandemie aus dem Sondervermögen gedeckt, wobei ein Corona-Bezug jeweils nachzuweisen ist.

**Begründet** wird die Einrichtung des Sondervermögens im Wesentlichen damit, dass auf diese Weise eine zweckmäßige, weil flexible Finanzierung vorgenommen werden kann. Die Corona-bedingten Zahlungsströme würden über einen längeren Zeitraum hinweg klarer und nachvollziehbarer abgebildet.

Der Wirtschaftsplan als Anlage zum Haushaltsplan Sorge für Transparenz. Da eine Kreditaufnahme nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG vorgenommen werde, bestehe für den Landeshaushalt keine Zusatzbelastung.

Die Folgen der Krise sollen zielgerichtet beseitigt und künftige Beeinträchtigungen verlässlich und planbar vermieden werden.

§ 2 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes bezeichnet den Zweck des Sondervermögens und listet in Nr. 1 bis 6 die **einzelnen Finanzierungsbereiche** auf. Jede Finanzierung unterliegt einer Begründungspflicht. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass diese Liste lediglich beispielhaft und nicht abschließend ist. Insbesondere bei der Nrn. 2, 3, 5 und 6 handelt es sich zudem um sehr weit gefasste Blankettmaßnahmen.

Dies führt im **Ergebnis** dazu, dass nahezu alle Landesaufgaben beliebig in diese "Fallgruppen" eingeordnet und damit für die Tätigkeit des Sondervermögens anstelle des an sich verfassungsgemäß zuständigen Landtags legitimiert werden können.

Gemäß § 2 Abs. 2 kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt in den Jahren 2022 und 2023 zudem Mittel zur Kompensation von nicht-konjunkturbedingten (somit im weitesten Sinne "coronabedingten") Steuerminderungen bzgl. § 18a LHO bereitstellen.

Auch hier herrscht Unbestimmtheit darüber, was konkret unter "nicht-konjunkturbedingten Steuerminderungen" zu verstehen ist. Es fehlt jedes Kriterium, jede Messgröße und jedes Limit. Letztlich können damit sämtliche Steuerschwankungen und Mindereinnahmen unter diesen Globalbegriff gebracht werden. In **Ergebnis** wird der Nebenhaushalt damit schleichend zu einem - wenn auch ausgelagerten - quasi-Kernhaushalt, der einer Kontrolle durch die Legislative weitgehend entzogen ist.

Damit wird eine Finanzentscheidung auf die Zukunft verlagert, über die der Haushaltsgesetzgeber derzeit noch keine Einschätzung abgeben kann. Dies bedingt einen beträchtlichen Faktor der Unsicherheit in der Haushaltsplanung, was unter den Aspekten der Vorherigkeit und der Jährlichkeit der Haushaltsplansetzung bedenklich erscheint.

Das Sondervermögen kann, obwohl nicht rechtsfähig, gem. § 3 am Rechtsverkehr teilnehmen. Es wird durch das Finanzministerium verwaltet (§ 4). Die Mittelzuführungen erfolgen gem. § 5 Abs. 1 und 2 über § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2021. § 6 bestimmt Verwaltung und Wirtschaftsplan, § 7 verpflichtet zur Berichterstattung, § 8 legt die Jahresrechnungspflicht fest. Gem. § 9 ist die



Finanzierung bis zum 31. 12. 2023 befristet. Für den Restbetrag besteht eine Tilgungspflicht. Schließlich ist das Sondervermögen selbst gem. § 10 von 1.1.2021 bis zum 31.12.2023 befristet.

Aus der Gesetzesbegründung ist u.a. zu entnehmen, dass die Kreditermächtigung über 1.602.500.00 Euro gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 21 übertragen wird und der Zweckbindung unterliegt. Das Sondervermögen dient der Kompensation von Haushalts-Mindereinnahmen. Eine **abschließende Aufzählung der finanzierten Maßnahmen sei nicht möglich**. Die in § 2 genannten sechs Finanzierungsgruppen seien in der Aufzählung daher nur **als beispielhaft**, nicht als abschließend zu verstehen. Hinzu komme eine Kompensationsfinanzierung. Eine eigene Kreditermächtigung des Sondervermögens bestehe nicht.

#### **d) Einschätzung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens**

Grundsätzlich führen Sondervermögen, gleich welcher Art und Größe und unabhängig davon, wie sie benannt werden, zu einem kontrollverdünnten Bereich bei der Verwaltung des Staatshaushalts durch die Legislative. Nötig sind daher Kompensationen wie besondere Verfahrensweisen, um dem Landtag die Kontrolle zu erhalten.

Zwar kann ein Notfall wie hier die Pandemie als rechtfertigende Ausnahmelage gelten, diese entbindet jedoch nicht von der Weitergeltung an die verfassungsmäßigen wie einfachgesetzlichen Haushaltsprinzipien, welche die Budgetautonomie des Parlaments zu sichern haben.

Durch das Verfassungsrecht können Grenzziehungen abgeleitet werden, wie etwa eine Befristung des Fonds und vor allem Verfahrensrechte, die auch der Opposition die Möglichkeit verschaffen, den Nebenhaushalt zu beaufsichtigen und Einfluss auf dessen Mittelvergabe zu nehmen.

Zum Oppositionsstatus in Brandenburg Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 55 S. 262 ff. 2.,  
Art. 101, S. 629.

Die Ausdehnung der Geltung des Sondervermögens über drei Haushaltsjahre 2021, 2022 und 2023 hinweg führt zu einer "**Globalzuständigkeit der Exekutive**" in Gestalt des Finanz- und Europaministeriums, die den an sich für diesen Zeitraum zuständigen Landtag in seiner Budget- wie Programmfunktion im Vornherein ausschaltet. Damit ist zugleich in das **Prinzip der Vorherigkeit der Haushaltsaufstellung** eingegriffen.

Nimmt man an, dass das Land in dieser Zeit auch aus **Pandemie-Programmen der EU** gefördert wird, so ist auch für deren Bewirtschaftung das Finanzministerium tätig, da es zugleich für Europa-Angelegenheiten die für das Land zuständige Stelle ist. Damit besteht die Gefahr, dass der Landtag darüber nur ex post, u.U. erst in drei Jahren, im Wege der Berichterstattung über den Mittelabfluss aus diesen Programmen Kenntnis erlangt.

Das **Zukunftssicherungs-Sondervermögens** muss daher anhand weiterer Haushaltsprinzipien haushaltsrechtlich eingeschätzt werden.

#### zu (2): **Zukunftssicherungs-Sondervermögen und Haushaltstheorie**

Unter den Prinzipien der **Haushaltseinheit und der Vollständigkeit sowie der Haushaltsöffentlichkeit** stellt das **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** eine Ausnahme von der Regel dar. Das Prinzip der Haushaltseinheit - ebenso wie das ihm verwandte Prinzip der Vollständigkeit des Haushalts - sind tragende Prinzipien der Haushaltsverfassungen des Bundes und der Länder (s. § 8 HGrG), und somit auch des Landes Brandenburg.

Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG; Art. 101 Abs. 2 BbgLV.

Sie sollen verhindern, dass die Übersichtlichkeit und damit die Kontrollmöglichkeit über das Staatshaushaltswesen durch den Brandenburger Landtag in unzulässiger Weise durch schwer überschaubare sog. Nebenhaushalte in hohem Maße beeinträchtigt wird.

Nachdem die Verfassungspraxis solche Durchbrechungen der Haushaltseinheit lange Jahre mehr oder weniger tatenlos hingenommen hatte, waren sie ab Ende der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts Gegenstand mehrerer kritischer haushaltsrechtlicher Untersuchungen. Vor allem die rasch anwachsende Staatsverschuldung in Bund und Ländern ließ es geboten sein, die Unübersichtlichkeit der staatlichen Haushalte durch eine kritische Bestandsaufnahme aufzuarbeiten und auf die Gefahren der Haushaltszersplitterung hinzuweisen. Ein konkreter Anlass dazu war auf Landesebene die Gründung der Baden-Württemberg-Stiftung gGmbH im Jahre 2000 aus den Erlösen eines Landesanteils an einem Energieunternehmen.

Zu nennen sind hier v.a. die großen grundsätzlichen Untersuchungen von Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, Das Haushaltsrecht im parlamentarischen

Regierungssystem, 1989, Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993 und Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, sowie von Werner, Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten. Strenge rechtliche Überprüfung und Begrenzung unerlässlich, Stellungnahmen des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler Nr. 29, April 2004. Ihnen schlossen sich mehrere speziellere wissenschaftliche Abhandlungen an, so von Maier-Bledjahn, Sondervermögen des Bundes, 2011, S. 99 ff., 137 ff., 185.

Die Sorge um die Aufspaltung der parlamentarischen Haushaltseinheit in eine unüberschaubare "Töpfewirtschaft",

Überblick bei Werner a.a.O. S. I-VII,

ist vor dem Hintergrund des allgemeinen verfassungsrechtlichen Status des Parlaments als der Volksvertretung des modernen demokratischen Verfassungsstaats zu sehen.

Erst nach jahrhundertelangen Kämpfen innerhalb der staatlichen Gewaltenordnung gelang es den Volksvertretungen allmählich, das Monopol der Gesetzgebung und, ebenso wichtig, die Hoheit über den Staatshaushalt zu erlangen. Bezeichnet wurde dies früher auch als "Budgetgewalt", später "ziviler" als "Budgethoheit", die das "Budgetrecht" einschließt. Die Parlamente wurden auf diese Weise zu "Herzkammern der Demokratie".

S. Nachweis der historischen Entwicklung bei Badura, in: Isensee/Kirchhof a.a.O. Bd. II, 3. A. 2004, § 25, Rd. 7-9, 15, 20 ff. und ders., Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts, Bd. I 2013, § 58, Rd. 1 ff.. Für Mecklenburg-Vorpommern s. Tebben, in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Handkommentar 2. A. 2015, Art. 20 Rd. 71, S. 260, 261, 262 f..

Mit als größte Bedrohung und künftige Gefahr galt dabei alsbald das Bestreben der Exekutive, mehr oder weniger exklusive und oft geheime Sonderhaushalte (=Sondertöpfe durch die Bildung von Fonds aller Art) zu schaffen und so die Haushaltsübersicht zu verschleiern. Das Bemühen um die Bewahrung der mühsam errungenen Haushaltseinheit: "Ein Staat - ein Haushalt" wurde so, neben anderen verfassungspolitischen Bestrebungen der Parlamente, eines der zentralen Anliegen des Haushaltsrechts. Denn die Haushaltseinheit bildet den Kernbereich der Haushaltskontrolle: ohne Überblick über den Haushalt gibt es keine Möglichkeit der Kontrolle (= "Budgetkontrolle").

Zur Finanzkontrolle s. Welz, Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern, 1982, S. 91 ff., 283 ff..

Die moderne Parlamentstheorie fußt bis heute auf dem Werk von *Walter Bagehot*, *The English Constitution*, 1867, das alsbald ins Deutsche übersetzt wurde. Danach besteht die Funktion einer Volksvertretung in den hauptsächlichen Funktionen der Artikulation, man könnte auch sagen in der Programmfunktion des Staatswirkens, das sich vor allem in der Budgetfunktion niederschlägt, in der Kurationsfunktion (Wahl der wichtigsten Staatsämter) und in einigen anderen Funktionen wie der Lehrfunktion (Artikulationsfunktion), der Informationsfunktion, der Gesetzgebungsfunktion und der Kontrollfunktion.

Besonders die Budgetfunktion gehört zu den ältesten und bis heute zentralen Befugnissen der deutschen Landesversammlungen - s. etwa der Tübinger Vertrag von 1514 - und musste in jahrhunderte langen Kämpfen vom Inhaber der jeweiligen Staatsgewalt abgefordert und immer wieder gegen Schmälerungen verteidigt werden - vgl. den preußischen Budgetkonflikt 1859 bis 1866 -. Dies führte dazu, dass die Budgethoheit nicht mehr nur ein Recht des Parlaments darstellt, sondern es sich hier vielmehr sogar um eine *Budgetpflicht* handelt (Vgl. § 1 S. 1 BHO und § 1 S. 1 BbgLHO), der sich das Parlament nicht entäußern kann.

Dazu Gröpl in: Gröpl (Hg.), BHO/LHO-Kommentar, 2011, § 1 Rd. 31, § 11 Rd. 21. S. weiter grundsätzlich Brenner, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. III, 3. A. 2005, § 44 Rd. 24, zur Volkssouveränität, auf der die Legitimation des Parlaments besteht, s. Rd. 45, zu Bagehot s. Rd. 24. S.a. H.H.Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. III, 3. A. 2005, § 50 zu den Bundestagsfunktionen Rd. 15 ff., zur Opposition Rd. 45 und zu den parlamentarischen Kontrollen Rd. 36 ff.; Heun, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. A. 2008, Art. 110, Rd. 36 ff.; zum parlamentarischen Haushaltssystem allgemein Vorbem. vor Art. 104a, Rd. 23 ff. m.w.N..

Auf die heutige Staats- und Parlamentstheorie bezogen listet z.B. Brenner folgende Funktion der heutigen deutschen Parlamente auf: Repräsentativfunktion, Gesetzgebungsfunktion, *Budgetrecht als Haushaltsprärogative*, *Kontrollfunktion*, Kurationsfunktion sowie Artikulations- und Öffentlichkeitsfunktion (wozu etwa auch die Budgetdebatte gehört). Alles zusammen ist Kennzeichen und Bestandteil der Parlamentsautonomie.

Brenner a.a.O. § 44 Rd. Rd. 25-42, zum Budgetrecht insbesondere Rd. 33,34, 47 ff..

Diese Funktionen muss das Parlament selbst ausüben, es kann sie nicht delegieren. Es kann sich daher seiner Haushalts- und Kontrollbefugnisse nicht entäußern und darf sie auch nicht schmälern, soll sie seinen Funktionen noch nachkommen können. Dies gilt selbst dann nicht, wenn es solche

Befugnisse an Gremien weiterreicht, die, wie es beim Finanzausschuss der Fall ist, ausschließlich aus Mitgliedern des eigenen Organs bestehen.

Zur parlamentarischen Finanzkontrolle s. grundsätzlich Kilian, in: Kube/Mellinghoff u.a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts (FS Paul Kirchhof), Bd. II, 2013, § 143 Finanzkontrolle, S. 1549 ff., Rd. 6 ff. und 12 ff. und Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 1.

Die Budgetfunktion wiederum gliedert sich ebenfalls in eine Reihe von Einzelbestandteilen auf. Sie besteht aus einer:

- politisch-planerischen Programmfunktion des Haushalts,
- rechtlichen Funktion als Funktion des Haushaltsgesetzgebers,
- Kontrollfunktion über den Haushalt,
- wirtschaftspolitischen Funktion.

S. etwa Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 127, s.a. § 2 LHO-MV und das Grundlagenwerk von Kaiser, Planung, Bde. I-VI, 1965-1972; Böckenförde, Planung zwischen Regierung und Parlament, Der Staat 11 (1972), S. 429 ff.; umfassend Graf Vitzthum, Parlament und Planung, 1978.

An der Spitze der maßgeblichen parlamentarischen Funktionen steht die Finanzkontrollaufgabe der Volksvertretung, da durch sie treuhänderisch das Steuer- und Abgabenaufkommen der Bürgerinnen und Bürger verwaltet wird: "Steuer ist Haushalten mit fremdem Geld. Das Parlament ist Treuhänder des Geldes, das ihm vom Volk anvertraut ist".

So Siekmann, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, zit. nach 3. A. 2003, Art. 110 GG, Rd. 3.

Der hohe Stellenwert der parlamentarischen Finanzkontrolle war Gegenstand mehrerer Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie der Landesverfassungsgerichte.

Vgl. BVerfGE 49, 89 ff. "Kalkar"; BVerfGE 82, 159 ff. "Absatzfonds"; BVerfGE 110, 199 ff. sowie VerFGH Berlin, Urt. v. 22.11.2005, VerFGH 35/04; StGH BW, Urt. v. 11.10.2007, GR 1/07; VerFGH RP, NVwZ-RR 1998, 145 ff..

Das **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** als Nebenhaushalt mit ca. 10% Umfang für drei Jahre teilt den Kernhaushalt in zwei verschieden große Teile auf. Die Übersicht über den Gesamthaushalt, und damit die parlamentarische Kontrolle, die nicht zuletzt auch der Opposition

und den einzelnen Abgeordneten obliegt, wird dadurch vermindert. Zugleich wird die Entscheidungsbefugnis des Plenums über wesentliche Haushaltsbereiche verkürzt.

Es bleibt nach dem bisherigen Stand des Errichtungsgesetzes, das in § 4 Abs. 1, § 7 eine Verwaltung des Fonds durch das Finanzministeriums bestimmt, offen, inwieweit ein Zugriff des Landtags und seines Finanz- und Haushaltsausschusses, in dem auch die Oppositionsfraktionen nach ihrer jeweiligen Gesamtstimmenanteil vertreten sind, auf das Sondervermögen gewahrt bleibt.

Diese Absicherung muss durch parlamentarische Gremien, vor allem durch den Finanz- und Haushaltsausschuss, durch Rechtsnormen in der LHO (§§ 23, 44 LHO) und in der Geschäftsordnung des Landtags und des Finanz- und Haushaltsausschusses sowie durch Verwaltungsvorschriften (§ 5 LHO) wie Förder-Richtlinien geschehen.

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. Dies ist beim (zentralen) Haushaltsplan anders, da dieser durch förmliches Gesetz, dem jährlichen Haushaltsgesetz als Gesetz im formellen Sinn, für verbindlich festgestellt wird und er so am normativen Gehalt dieses Gesetzes teilhat - quasi Teil einer Rechtsnorm ist.

Denn mit der Bildung eines neuen Sondervermögens zu den vier bereits bestehenden, darunter solche mit beträchtlichem Umfang (s. Liste oben), wird das Ausmaß der Vollständigkeit des Gesamthaushaltsplans - wie erwähnt - beträchtlich vermindert, und zwar um mehr als ein Drittel. **Der Kernhaushalt rückt auf diese Weise von seiner Entscheidungs- (= Programmfunktion) und seiner Kontrollfunktion ab, ohne dass dieses Abrücken durch entsprechende Mitwirkungsregelungen des Plenums und des Finanz- und Haushaltsausschusses kompensiert wird.**

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. Eine "Töpfewirtschaft" war in der Finanzgeschichte seit jeher ein Modus, die Haushaltsgebarung eines Gemeinwesens zu verschleiern.

**zu (3): zum Bruttoprinzip bei der Bildung von Sondervermögen**

Das Bruttoprinzip bildet haushaltsverfassungsrechtlich die Regel, das Nettoprinzip die Ausnahme. Dies ergibt sich bereits aus der rechtssystematischen Fassung von Art. 101 Abs. 2 S. 1 im Verhältnis zu S. 2 BbgLV.

Sondervermögen, für die das **Nettoprinzip** gilt, bilden somit eine Ausnahme von den Prinzipien der Haushalts-Einheit, der Haushalts-Vollständigkeit und des Bruttoprinzips aller Einstellungen von Einnahmen und Ausgaben in den Haushalt. Alle diese Prinzipien dienen der parlamentarischen Kontrolle. Sondervermögen dünne diese Kontrolle aus und vermindern sie daher. Sie tangieren den Grundsatz der Gewaltenteilung unmittelbar.

Als Ausnahme von der Regel bedarf es sowohl **einer besonderen Rechtfertigung** wie einer Begrenzung (s. oben). Für die Einrichtung von haushaltsrechtlichen Sondervermögen muss daher eine eng begrenzte und umschriebene "**einzelnen Aufgabe**" vorliegen.

S. jüngst etwa LVerfG MV, Urt. v. 26.9. 2029, LVerfG 2/18, Nr. 83 und 84, m. w. Nw. bei Gröpl in: BK, GG Art. 110 Rn. 168, Heintzen, HStR V, 3. A. 2007, § 120 Rn. 29, Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 131. Dazu grundsätzlich Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 545 ff..

**Für Sondervermögen in Brandenburg s. Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 631: Sondervermögen dürfen nur für eine "eng begrenzte Aufgabenerfüllung" installiert werden.**

Dies ergibt sich nicht nur aus dem rechtssystematischen Regel-Ausnahmeprinzips zugunsten des Zentralhaushalts und zu Lasten seiner Nebenhaushalte, sondern auch aus der (eng begrenzten) Formulierung "Zuführungen und Ablieferungen" in Art. 101 Abs. 2 S. 2 LV.

"Außerordentlich **weit gefasste Zwecksetzungen**" bei Sondervermögen sind daher, so das LVerfG MV a.a.O., **haushaltsverfassungsrechtlich bedenklich und im Ergebnis zu beanstanden.**

**S. Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 631.**

Andernfalls würde - wie bereits ausführlich dargetan - die parlamentarische Haushaltsautonomie, die sich - neben dem Gewaltenteilungsprinzip - aus den Verfassungsprinzipien der Demokratie und der Repräsentation herleitet, durch Haushalts-Auslagerungen ausgedünnt und so geschwächt.

"Sonder-"(Vermögen) bedeutet vor diesem Hintergrund, dass es sich bei der Bildung von Sondervermögen (= Nebenhaushalten) um einen:

- Ausnahmetatbestand mit
- einem eng umgrenzten Aufgabenbereich,
- mit Rückholbarkeit und
- mit parlamentarischem Zugriff sowie
- mit hinreichenden verfahrensmäßigen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten

handeln muss.

Desgleichen gilt für den Begriff der "**Aufgabe**", die dem Zukunftssicherungs-Sondervermögen zukommen soll.

**Daraus folgt:** von den bestehenden und dem geplanten Sondervermögen des Landes Brandenburg vermag allein das BER-Sondervermögen dem Kriterium der "einzelnen Aufgabe" bzw. der "besonderen Aufgabe" ohne verfassungsrechtliche Bedenken genügen, da es eng an eine bestimmte Aufgabe, dem Bau eines Großflughafens auf dem Territorium des Landes, gebunden ist und zu dessen Finanzierung bestimmt ist. Zudem ist es zeitlich auf die Fertigstellung des Flughafens begrenzt. Allerdings bestand durch die lange Bauzeit verschiedentlich der Bedarf an Nachschusszahlungen, sodass selbst dieses Sondervermögen nicht von Anfang an in seiner finanziellen Tragweite eingeschätzt werden konnte. Es ist zudem offen, ob nicht weitere Nachschussslasten entstehen, sofern der Flughafen durch die Coronakrise nicht ausgelastet wird und so ein Verlustgeschäft für das Land Brandenburg bleibt.

Demgegenüber haben die übrigen Sondervermögen als Aufgabenzuweisung

- das Wohnungsbauvermögen des Landes,
- den Versorgungsfonds des Landes,
- den **Zukunftsinvestitionsfonds** und - neu -
- einen Fonds "Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern"



zum Inhalt.

Der "**Zukunftsinvestitionsfonds**" wurde 2019, also zufällig unmittelbar vor dem Ausbruch der Corona-Krise in Deutschland, durch Gesetz vom 13. 12. 2019 (GVBl. I/19) als Sondervermögen gem. § 26 Abs. 2 LHO errichtet und mit Hilfe einer Kreditaufnahme von 1 Mrd. Euro finanziert. Er ist unbefristet und wurde nach § 1 errichtet:

"Das Land Brandenburg errichtet unter dem Namen „Zukunftsinvestitionsfonds des Landes Brandenburg“ ein Sondervermögen gemäß § 26 Absatz 2 der Landeshaushaltsordnung, welches vom für Finanzen zuständigen Ministerium verwaltet wird."

Zweck des Sondervermögens nach § 2 ist:

**"(1) Zweck des Sondervermögens ist die Finanzierung investiver Ausgaben des Landeshaushalts für Projekte in den Bereichen Regionalentwicklung, Klimaschutz, moderne Infrastruktur, Digitalisierung und Innovationen. Das Sondervermögen soll ergänzende Haushaltsmittel für Investitionen bereitstellen.**

**(2) Die Mittel werden dabei ausschließlich für landespolitisch strategisch bedeutende Projekte, für die eine besonders günstige Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu erwarten ist, zur Verfügung gestellt."**

Was "landespolitisch strategisch bedeutende Projekte" sind bleibt offen. Dies zu entscheiden wäre aber eine Leitaufgabe des Haushaltsgesetzgebers selber.

Die Finanzierung des Sondervermögens erfolgt aus Haushaltsmitteln:

"§ 4 Zuführung zum Sondervermögen

(1) Das Sondervermögen wird aus Mitteln aus dem Landeshaushalt gebildet.

(2) Die Zuführung erfolgt auf der Grundlage des jeweiligen Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans."

Die Verwaltung des Fonds geschieht wie folgt:

"§ 5 Verwendung des Sondervermögens, Wirtschaftsplan und Berichterstattung

**(1) Für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Sondervermögens ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens maßgeblich. Der Wirtschaftsplan als Teil des Haushaltsplans wird vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt.**

(2) Entnahmen aus dem Sondervermögen erfolgen zugunsten des Landeshaushalts. Die entnommenen Mittel sind entsprechend der Festlegungen im Wirtschaftsplan umzusetzen und dem Zweck entsprechend zu verausgaben.

**(3) Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligung und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen sowie über die Wirkung und Nachhaltigkeit der einzelnen mit den Mitteln finanzierten Projekte."**

**Bemerkenswert ist hier § 5 Abs. 3 des Errichtungsgesetzes**, wonach das den Fonds verwaltende Finanzministerium jährlich - also **nachträglich** - über die Bewilligung und den Abfluss der Mittel sowie über deren Wirkung und Nachhaltigkeit der finanzierten Projekte dem Haushaltsausschuss zu berichten hat.

Eine **entsprechende Bestimmung** fehlt im Errichtungsgesetz für den Pandemie-Notfallfonds. Bei beiden Fonds ist eine Beteiligungspflicht des Finanz- und Haushaltsausschusses als des zuständigen Kontrollgremiums des Landtags oder gar des Plenums **nicht ausgesprochen**. Anders beim Strukturfonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Hier bestand die gesetzliche Verpflichtung, den Haushaltsausschuss in die Mittelvergabe einzubinden:

**Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns wurde der Wirtschaftsplan des Sondervermögens gem. § 4 Abs. 1 S. 2 des Errichtungsgesetzes nicht durch das Finanzministerium, sondern durch den Haushaltsausschuss aufgestellt. Diese Regelung war im ersten Entwurf des Gesetzes nicht enthalten gewesen, vielmehr sollte dort noch der Wirtschaftsplan allein vom Finanzministerium aufgestellt werden. Erst auf Intervention im Landtagsplenum wurden diese Änderung vorgenommen und später als Gesetz beschlossen (s. dazu auch noch unten).**

Die Aufgaben des Fonds "Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern" (= Corona-Notfallfonds) soll folgende **Aufgaben** übernehmen:

"1. Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018), in der jeweils geltenden Fassung sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen sind,

2. Maßnahmen zur Stärkung der brandenburgischen Kommunen,

3. Maßnahmen zum Erhalt der brandenburgischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation,

4. Maßnahmen zur Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen,
5. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastrukturen, der Bildungs- und Sportinfrastruktur sowie
6. Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur sowie der Beteiligungen des Landes Brandenburg."

Darüber hinaus kommt dem Sondervermögen die Aufgabe zu:

" ... dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bereit(zu)stellen. Allerdings ist die Kompensation für die Jahre 2022 und 2023 auf den Umfang der konjunkturbereinigten tatsächlich eingetretenen Mindereinnahmen beschränkt. Vergleichsmaßstab sind hierbei jeweils die Einnahmeerwartungen auf Basis der Oktober-Steuerschätzung 2019, der letzten vor Ausbruch der Pandemie."

Die o.g. Aufzählung der Aufgaben Nr. 1 bis 6 ist nicht abschließend, sondern kann erweitert werden. Es handelt sich hier also lediglich um Fallbeispiele:

In der Gesetzesbegründung heißt es - wie schon oben erwähnt - demgemäß:

**"Eine abschließende Aufzählung der Maßnahmen ist aufgrund der ungewissen und sehr dynamischen Entwicklung der Corona-Pandemie sowie der ggf. zukünftigen weiteren Hilfsmaßnahmen auf EU-/Bundes- und Landesebene nicht möglich."**

Damit handelt es sich bei dem **Zukunftssicherungsfonds** um einen - wenngleich auf drei Jahre befristeten - offenen Fonds, der beliebig um weitere Aufgaben erweitert werden kann, sofern es sich um Aufgaben handelt, die mit dem Pandemie-Notfall in irgendeinem Zusammenhang stehen.

Es ist weiter nicht ausgeschlossen, dass der Fonds, sollten sich die Folgen der Pandemie in den kommenden drei Jahren nicht beseitigen lassen, verlängert oder erneuert wird. Dafür bedürfte es allerdings eines förmlichen Gesetzes und einer entsprechenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigung.

Die Zweckbestimmung des Fonds als Ausnahme von der Regel, die Haushaltsmittel sämtlich in einen Haushalt vollständig auszuweisen, wird in der Gesetzesbegründung wie folgt umschrieben:

**"Für eine transparente, überjährige und bedarfsgerechte Darstellung der vom Land Brandenburg zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 zur**

**Verfügung gestellten Mittel ist die Errichtung eines kreditfinanzierten, rechtlich unselbständigen Sondervermögens gemäß § 26 Absatz 2 LHO erforderlich.**

**Die Errichtung des Sondervermögens ist zweckmäßig, weil es die überjährige, flexible Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2022 und 2023 bereits im Jahr 2021 absichert. Zudem werden die Corona-bedingten Zahlungsströme über einen längeren Zeitraum klarer und nachvollziehbarer abgebildet werden, als dies allein im Landeshaushalt der Fall wäre."**

Es ist 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. Dies wird z.B. im Bundeshaushaltsplan bei der Finanzierung der einzelnen Bundesfernstraßen-Planungen so vorgenommen. Auch die bisherigen Pandemie-Maßnahmen in Höhe von 2 Mrd. Euro wurden über den zentralen Haushalt getätigt. Der Übergang zu einem Sondervermögen ist so nicht einsichtig.

Zur Transparenz der Mittelverwendung heißt es:

**"Die transparente Abbildung der Zuführungen zum Sondervermögen auf Grundlage des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans sowie die regelmäßige Aufstellung eines Wirtschaftsplans des Sondervermögens als Anlage zum Haushaltsplan des Landes erhöht für die Öffentlichkeit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Corona-bedingten Ausgaben des Landes. Bei der Errichtung des Sondervermögens wird von keiner nennenswerten Zusatzbelastung für die Landesverwaltung ausgegangen. Die Folgen der Corona-Pandemie für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung können zielgerichtet beseitigt sowie zukünftige Beeinträchtigungen verlässlich und planbar vermieden werden."**

Dagegen kann man einwenden, dass die Sondervermögens-Technik bei Notfällen nicht zwingend ist, vielmehr kann auf Notfälle auch anders, näher an der Budgethoheit des Landtags, reagiert werden. So steht dem Haushaltsgesetzgeber das Instrument des rasch verabschiedeten Notfall-Nachtragshaushalts zur Verfügung, in dem die einzelnen Maßnahmen ebenso gut veranschlagt werden können wie im Wirtschaftsplan des Sondervermögens, der die Transparenz eher vermindert als vergrößert. Dies ergibt sich auch aus einer Zusammenschau der einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassung in den Art. 101 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Art. 102, Art. 103 Abs. 2 neu und Art. 105.

S. auch Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 632.

Mit der dreißigjährigen Tilgungsfrist belastet das Sondervermögen den jährlichen Landeshaushalt vor Zinsen mit ca. 54 Mio. Euro.

Damit kommt man zu folgender **Schlussfolgerung**:

Selbst wenn man das Wohnungsbauvermögen und den Versorgungsfonds noch aufgabenbezogen einigermaßen eingrenzen kann (allerdings könnte man solcher 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 Haushaltsausschusses und entgegen tragender Haushaltsprinzipien der Verfassung einfließen können. Sie stellen so eindeutig verfassungsrechtlich bedenkliche "Nebenhaushalte" dar, die sowohl in ihrer weit gefassten Aufgabenzuweisung als auch ihrem Volumen nach die Einheit und Vollständigkeit des Landeshaushalts über Jahre hinaus sprengen und gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit- und Wahrheit sowie das Bruttoprinzip verstoßen.

Sollte man auf dem Weg von weitgehend global zuständigen Fonds bzw. Sondervermögen fortfahren, und etwa für die Bewältigung der Klimakrise, dem Aufbau von E-Mobilität oder der Einführung der flächendeckenden Digitalisierung im Bildungswesen weitere Sondervermögen errichten, so bliebe für den Kernhaushalt nur noch ein Haushalts-Gerippe übrig, das Personalkosten und Sachkosten für zweitrangige Routineaufgaben verteilt. Damit wäre die unmittelbare Budgethoheit des Landtags, deren maßgeblicher Inhalt die finanzielle Staatsleitung ist, im Wesentlichen auf die Finanzierung der laufenden Restaufgaben reduziert.

Denn Zukunftsinvestitionen auszuwählen und die Zukunft nach einer schweren Krise des Landes zu sichern sind zentrale Staatsaufgaben, deren Finanzierungsentscheidung in erster Linie dem dafür demokratisch legitimierten Verfassungsorgan, dem Landtag, vorbehalten sind und von ihm durch seinen Zentralhaushalt, der ihm autonom zur Verfügung steht, zu steuern und zu bewältigen sind.

Bei den übrigen Sondervermögen und bei dem neu zu errichteten Notfall-Sondervermögen bestehen somit verfassungsrechtliche Bedenken, da deren Aufgaben breit gefächert und kaum

durch einen bestimmten Zweck begrenzt sind. Es handelt sich dabei um Staatsaufgaben, die der Landtag als der Haushaltsgesetzgeber selbst - autonom - zu erfüllen hat, soll er seiner Entscheidungs- und Kontrollaufgabe unbeschränkt nachkommen können.

Art. 103 Abs. 2 neu BbgLV ist daher unter Hinblick auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis des Art. 101 Abs. 2 LV verfassungskonform grundsätzlich **eng** auszulegen, Ansonsten würde der Notfall zum Normalfall.

Im **Ergebnis** ist somit der **Begriff des "Notfalls"** gem. Art. 103 Abs. 2 neu BbgLV als begrenzte Ausnahmesituation von der Regel in der Weise eng auszulegen, dass er es verbietet, ganze Politikfelder wie in § 2 Abs. 1 Errichtungsgesetz die Erhaltung der Infrastruktur, des Gesundheitswesens, des Bildungswesens, die Wirtschafts- und Konjunkturförderung, die Kommunalförderung und die Ko-Finanzierung der gesamten Programmvielfalt von Bund und EU darunter zu subsumieren. Noch dazu mit der Möglichkeit, diese Liste beliebig nach Bedarf verlängern zu können (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 2).

Diese umfassenden Aufgabenbezeichnungen können nicht mehr unter den **Begriff des "Notfalls"** gefasst werden, der üblicherweise ein plötzliches, kurzfristig zu behebendes Ereignis darstellt. Vielmehr werden dadurch ganze Politikfelder der allgemeinen Landespolitik in den Bereich eines Notfalls einbezogen.

**Dies bedeutet:**

- Die gebotene verfassungsmäßige Rechtfertigung des Sondervermögens, wie sie in § 1 und in der Gesetzesbegründung des Errichtungsgesetzes vorgenommen wird, ist zu pauschal und stößt wegen der Einengung der Haushaltautonomie des Landtags und wegen des mangelnden verfahrensmäßigen Zugriffs des Plenums wie des Finanz- und Haushaltsausschusses auf die Aufstellung des Wirtschaftsplans auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.
- Die weiten Aufgabenumschreibungen mit ihren umfassenden Ermächtigungs-Fallgruppen sind entweder durch das Gesetz selbst oder durch zusätzlich erlassene Haushalts-Richtlinien zu ergänzen und zu präzisieren.

- Es ist 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.
- Die Aufstellung und Erfüllung des Wirtschaftsplans des Sondervermögens bedarf ebenfalls einer effektiven Kontrolle durch den Landtag und speziell auch durch die Opposition.

S. dazu die entsprechenden **Änderungsanträge** der Fraktion DIE LINKE vom 22. 9. 2020 (LTgs. Drs. 7/2039 und 2040) in den folgenden Gutachtenausführungen zum Jährlichkeitsprinzip (7) und 4. zum Haushaltsverfahren.

**zu (4): zum Verhältnis des Volumens des Kernhaushalts im Verhältnis zur Summe der derzeitigen Sondervermögen**

Im Jahr 2018, also vor der beginnenden Corona-Krise, umfasste der Landeshaushalt

11.854.257.200 Euro.

Der Landeshaushaltsplan 2019 bzw. 2020 weist ein Gesamtvolumen von:

12.629.071.100 Euro für 2019 und von

12.895.428.800 Euro für 2020 auf.

Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 soll lt. dem Entwurf des Haushaltsgesetzes der Landesregierung für 2021 - HG 2021, LTgs. Drs. 7/1942, eingegangen am 11. 9. 2020 - ein Haushaltsvolumen von

15.029.961.400 Euro

umfassen.

Die Summe der in insgesamt fünf Sondervermögen (s. Listen oben) ausgelagerten Haushaltsbestandteile beträgt zum Stand von 2020 (gerundet) einschließlich des neuen **Zukunftssicherungs-Sondervermögens:**

5.150.000.000 Euro.

Hinsichtlich des künftigen Haushaltsjahres wären dies 34,3 % des Gesamtvolumens; bezogen auf den Haushalt 2020, also des Haushalts in der Corona-Pandemie, würde dieser Anteil sogar 39,9 % umfassen. Bestehen die Folgen der Pandemie weiter, so wird in der Tendenz das Volumen der durch Sondervermögen vergebenen Mittel weiter ansteigen.

Zur Aufgabe des Landtags gehört es, wie gezeigt, alle **wesentlichen** Finanzentscheidungen des Staates selbst zu treffen, und diese nicht an weitere Haushalte auszulagern. Nur dieses Verfassungsorgan ist vom Bürger direkt durch Wahlen demokratisch legitimiert. Dieser Verantwortung kann sich das Parlament nur unter der Einhaltung hoher rechtlicher Hürden und nur teilweise in rechtlich vertretbarer Form begeben.

Das Gesamtvolumen aller Sondervermögen des Landes kann aus seiner quantitativen Größenordnung ab einem bestimmten Punkt in eine qualitative Position umschlagen in der Weise, dass der Landtag als Verfassungsorgan nicht mehr uneingeschränkter Herr über seinen Haushalt ist, indem ihm die direkte Kontrolle über die Aufstellung und Vergabe seiner Mittel durch die Masse der Sondervermögen mediatisiert wird.

**zu (5): zum Prinzip der Haushaltsklarheit**

Für das Prinzip der Haushaltsklarheit gehört das bereits zum Einheits- und Vollständigkeitsprinzip Gesagte: die Haushaltsklarheit ist ein formelles Prinzip und verlangt, dass die gesamte Haushaltsgebarung des Landes übersichtlich bleibt und die Finanzierung der unterschiedlichen Staatsaufgaben klar vollziehbar ist, m.a.W., im Detail in einer Art von vorher festliegendem "Kontenrahmen" "in einem Zug" aufgeschlüsselt ist. Auch das bereits genannte Prinzip der Haushaltsöffentlichkeit spielt hier herein.



Das Prinzip der Haushaltsklarheit dient vor allem der **Information von Opposition** und Öffentlichkeit.

S. etwa Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 120, Rd. 37 f.; Siekmann, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar a.a.O. Art. 110 GG Rd. 48/49; dem Prinzip kommt über das Einheits- und Vollständigkeitsprinzip Verfassungsrang zu. S.a. Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 629.

Sondervermögen mit eigenen Wirtschaftsplänen, die dem Haushaltsplan und als informatorischen Anlage beigefügt sind, vermindern so den erreichten Stand der Haushaltsklarheit. Wirtschaftspläne nehmen zudem am Rechtscharakter des Haushaltsplans, der durch das Haushaltsgesetz als verbindlich festgelegt wird (und somit zum Recht im formellen Sinn gehört), nicht teil.

#### **zu (6): zum Prinzip der Haushaltswahrheit**

Das parallele Prinzip der materiellen Haushaltswahrheit verlangt, dass im Haushaltsplan alle Finanzierungen in ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung offengelegt werden, und nicht in Fonds, Töpfen, schwarzen Kassen, Globaltiteln usw. zersplittert und versteckt werden. Es wird deshalb durch das Prinzip der Spezialität der Haushaltsansätze in klar benannten Einnahmen- und Ausgabentiteln ergänzt.

Zum speziellen Problem der Haushaltsklarheit und Wahrheit bei den sog. "globalen Mehr- bzw. Mindereinnahmen", die mit Globaltiteln wie beim Strategie-Sondervermögen durchaus in einem Kontext stehen s. Gröpl a.a.O. § 11 BHO Rd. 58, 64; zur Aushöhlung des Budgetrechts durch globale Mindereinnahmen StGH BW, Urt. v. 20.11.1996, DöV 1997, 203 ff. und VerfGH Berlin, LKV 1994, 406 ff.

Sondervermögen - je mehr desto eher - gehen deshalb zu Lasten der Haushaltswahrheit, da nur noch Insider sämtliche Finanzierungszusammenhänge überblicken können.

Die Prinzipien der Haushaltseinheit und der Haushaltsvollständigkeit in Verbindung mit dem Bruttoprinzip in Art. 101 Abs. 2 S. 1 BbgLV dienen der parlamentarischen Haushaltskontrolle. Hierzu gehören auch die Prinzipien der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit, d.h., Abgeordnete wie Bürger müssen sich ohne Schwierigkeit darüber informieren können, für welche Zwecke der Staat die vom Bürger entrichteten Steuergelder verwendet. Sämtliche genannten

Prinzipien sind daher zugleich Ausfluss des Prinzips des Demokratieprinzips und der demokratischen Repräsentation (Art. 2 Abs. 2, 4 S. 1, 55 Abs. 1, 56 Abs. 1 LV).

**zu (7): zum Jährlichkeitsprinzip**

Das Jährlichkeitsprinzip und das **Prinzip der Vorherigkeit und Jährigkeit des Haushalts** gehört zu den tragenden Säulen des Haushaltswesens (Art. 101 Abs. 3 S. 1 BbgLV) und wird durch Sondervermögen auch dann durchbrochen, wenn diese jährlich einen Wirtschaftsplan aufstellen.

S. grundsätzlich Kilian zum Verhältnis Jährlichkeit und Sondervermögen a.a.O. S. 144.

Das Prinzip bedeutet, dass die Mittelfreigabe durch die Legislative gegenüber der Exekutive grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr begrenzt ist. Es ist ein direkter Ausfluss des Prinzips der Gewaltenteilung.

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 (früher Bundes-Seuchengesetz), der finanziellen Unterstützung der Kommunen (und damit zugleich der Materie des kommunalen Finanzausgleichs), 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.

**S. dazu auch bereits oben unter 2. d).**

Selbst wenn man von einer Notlage gem. Art. 103 Abs. 2 neu BbgLV ausgeht, gibt diese nicht jede Möglichkeit frei, die Finanzierung fast sämtlicher Landesaufgabe auf einen solchen Nothaushalt

auszulagern, auch wenn dieser begrenzt sein sollte. Das Jährlichkeitsprinzip ist auch in diesem Fall zu beachten.

Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 632 Mitte.

Im **Ergebnis** nimmt das Sondervermögen für drei Jahre - entgegen dem Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsaufstellung - dem Landeshaushalt einen großen Teil der ihm zur Verfügung stehenden Mittel heraus.

Das Sondervermögen schmälert damit zugleich das Potential der Gesamtdeckung aller Einnahmen für alle Landesausgaben. Die in das Sondervermögen ausgelagerten Materien gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 - 6 des Errichtungsgesetzes 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, seine Autonomie und Kontrolle gem. Art. 101 Abs. 2/55 Abs. 1 BgbLV wird damit nahezu aufgehoben. Die Sondervermögensregelung führt letztlich zur Verfassungswidrigkeit der Haushaltsgebarung.

Der Dreijahres-Zeitraum ist so auf jeden Fall zu weit gezogen, er umfasst beinahe eine ganze Legislaturperiode. Selbst beim Doppel- oder Mehrjahreshaushalt nach Art. 101 Abs. 3 BbgLV muss der Haushaltsplan jeweils nach Haushaltsjahren getrennt aufgestellt werden, Art. 101 Abs. 3 S. 1. Dies wird aber durch den Geltungsbereich des Sondervermögens unterlaufen.

Die Fraktion DIE LINKE im Landtag hat aus diesen Gründen am 22. 9. 2020 (Landtags-Drs. 7/2040) **beantragt**, den Beschluss des Landtags über das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 103 Abs. 2 S. 2 BbgLV i.V.m. § 18b LHO (s. Drucksache 7/1947 vom 11.09.2020) **neu zu fassen**:

Danach soll Nummer 1 wie folgt gefasst werden:

„1. Der Landtag stellt gemäß Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 Landesverfassung in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung fest, dass aufgrund der fortdauernden Corona-Pandemie in Brandenburg eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, für das Jahr 2021 weiterhin besteht.“

2. Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Der Landtag nimmt zur Kenntnis, dass die Landesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie am 08.09.2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ beschlossen hat. Damit soll eine Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2021 (HG 2021) zur Finanzierung Corona-bedingter Folgen in den Jahren 2021 bis 2023 in Höhe von 699.769.100 Euro verbunden werden. Das Sondervermögen wird im Haushaltsjahr 2021 durch Zuführung von Mitteln aus dem Landeshaushalt gebildet. Die Höhe der Zuführung entspricht dem Teil der gemäß § 2 Abs. 1 Nummer 3 Haushaltsgesetz 2021 aufgenommenen Kredite, der nicht zur Deckung von Corona-bedingten Ausgaben oder zur Kompensation von nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen im Haushaltsjahr 2021 benötigt wird.“

Dieser Änderungsantrag wird darin **begründet**, dass mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz und in der Verfassung Brandenburgs es verfassungsrechtlich problematisch ist, wenn der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im September 2020 schon bis ins Jahr 2023 feststellen würde. Mit der Aufstellung des Haushaltsplanes für das Jahr 2022 kann die Landesregierung bei einem weiterhin entsprechenden Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Art. 103 Abs. 2 S. 2 LV i.V.m. § 18b LHO diese dann vom Landtag zeitnah erneut feststellen und beschließen lassen.

Damit wären verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Prinzipien der Jährlichkeit und Vorherigkeit des Haushalts weitgehend ausgeräumt.

#### **zu (8):        zum Fälligkeitsprinzip**

Haushaltsmittel unterliegen dem Jährlichkeitsprinzip, d.h., sie sind jeweils nur für ein Haushaltsjahr zur Ausgabe frei gegeben, danach verfallen sie. Durch das auf drei Jahre angelegte Sondervermögen wird diese Jahressperre übersprungen und die Freigabefrist verdreifacht.

Das Fälligkeitsprinzip bedeutet vor allem die Freigabe der zulässigen Mittelverwendung durch die Verwaltung sowohl des Gesamt-Haushalts wie auch dessen einzelner Haushaltstitel.

Auch die Möglichkeit, einen Doppelhaushalt für zwei Haushaltsjahre aufzustellen, bedeutet für das Fälligkeitsprinzip, dass jeweils nur die Mittel eines der beiden Haushaltsjahre freigegeben werden. Nach Ablauf des jeweiligen Haushalts-Jahres verfallen diese Mittel, sofern sie nicht abgerufen werden.

Sondervermögen bedeuten eine Durchbrechung des Fälligkeitsprinzips, da sie - über mehrere Haushaltsjahre hinweg (hier drei Jahre) oder auf Dauer - von jährlichen Zuwendungen und Ablieferungen abgesehen, einer eigenständigen Haushaltsgebarung unterliegen und so vom Zentralhaushalt abgekoppelt sind. Die Fälligkeit ihrer Fondsmittel kann so vom Prinzip der Jährlichkeit abweichen. Darauf hat der Haushaltsgesetzgeber nur mittelbar Einfluss, so durch die Ausgestaltung des jeweiligen Errichtungsgesetzes, auf dem das Sondervermögen beruht.

**zu (9): zum Prinzip der Gesamtdeckung**

Nach dem Prinzip der Gesamtdeckung in § 7 HGrG/§ 8 BbgLHO (auch als Nonaffektation =Nicht-Zweckbindung bezeichnet), das zu den wichtigsten Haushaltsprinzipien überhaupt zählt, "haftet" (= deckt) jeder Einnahmetitel für jeden Ausgabebetitel. Das Prinzip gewährleistet in herausragender Weise dem Parlament die Handhabung sämtlicher Haushaltsein- und ausgaben, und damit die Flexibilität der staatlichen Mittelgebarung. Es sichert die demokratische Entscheidungsfreiheit und Beweglichkeit des Haushalts sowie die rechtsstaatliche Distanz, da aus dem Haushaltsplan keine Rechte Dritter abgeleitet werden können.

Ausnahmen unterliegen einem besonderen Begründungszwang und Darlegungslast; sie unterliegen - wie gezeigt - strenger sachlicher Rechtfertigung.

So Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 47; auch Siekmann, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, zit. nach 3. A. 2003, Art. 110 GG, Rd. 50; Hein, in: Dreier (Hg.) a.a.O. Art. 110 Rd. 17.

Das HGrG umschreibt das Prinzip in § 7 in der Weise, dass

"alle Einnahmen (im Haushalt) als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen (nur) beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist." (Zusätze in Klammern durch Verf.)

Das Prinzip "gewährleistet, dass das Parlament im Rahmen seiner Haushaltsberatungen über die Verteilung der Einnahmen weitgehend frei entscheiden kann".

So plastisch Hugo in: Engels/Eibelschäuser (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, LBl., Stand Dez. 2016, Bd. 1, 59. Lief. Mai 2014, II. BHO § 8 Leitsatz 1, S. 1. Zum

Gesamtdeckungsprinzip s. grundsätzlich auch Gröpl, in: Gröpl a.a.O. § 8 BHO Rd. 1 ff..

Zwar zählt das Gesamtdeckungsprinzip nach herrschender Auffassung in der Literatur

Puhl a.a.O. S. 72 f. m.w.N.; Kilian, Nebenhaushalte a.a.O. S. 117; Gröpl, in Gröpl a.a.O. § 7 Rd. 4; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 10, 3., Rd. 17; Siekmann, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, zit. nach 3. A. 2003, Art. 110 GG Rd. 47.

nicht zu den Haushaltsprinzipien, die im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder enthalten sind, es handelt sich bei ihm also nicht um ein Verfassungsprinzip. Da es jedoch eng mit den Prinzipien der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit ("alle Einnahmen"/"alle Ausgaben") eng verbunden ist, kann es durchaus als mit der Haushaltsverfassung zumindest "mittelbar" verklammert gelten.

In diesem Punkt enger Gröpl in Gröpl a.a.O. § 7 Rd. 4 m.w.N.: keine weite Auslegung des Haushaltsverfassungsrechts. Eine grammatikalische Auslegung stünde m.E. dem entgegen. Im Ergebnis zählen auch Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 101, S. 630 das Gesamtdeckungsprinzip zu den Haushalts-Verfassungsprinzipien Brandenburgs.

Eine entgegen gesetzte, gut begründete Auffassung in dieser Frage vertritt *Waldhoff*, der dem Gesamtdeckungsprinzip eindeutig Verfassungsrang zuerkennt.

Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 116 Rd. 140/141 zur Gesamtdeckung. Er begründet dies damit, dass die parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle der Verwaltung rechtlich umfassend zu sein hat und sich in einer alleinigen Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers niederschlägt (Verweis auf BVerfGE 45, 1 (32)).

Im **Ergebnis** ist somit, so *Waldhoff*, das Gesamtdeckungsprinzip entgegen der h.M. aus grundsätzlichen Gründen verfassungskräftig

a.a.O. § 116 Rd. 140 FN. 716, mit weiterer Begründung.

Eine vergleichbare Auffassung vertritt auch *Heintzen*.

S. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 47/24: das Prinzip Gesamtdeckung und der Nonaffektation hat Verfassungsrang, da es zu wichtig

ist und mit den Verfassungsprinzipien verklammert ist, ebenso Heintzen im GG-Kommentar von v. Münch/Kunig, Bd. 3 vor Art. 110 Rd. 15.

Das Gesamtdeckungsprinzip dient sowohl der Kontrolle und dem Überblick über die Haushaltsmittel (Haushaltsklarheit) wie der Effizienz der Haushaltsbewirtschaftung, die z.B. in bestimmten (Not-)Fällen Umschichtungen zulassen muss.

Rückt man den **Zukunftssicherungsfonds** - wofür einiges spricht - in die Nähe von Selbstbewirtschaftungsmitteln, so hätte dies zur Folge, dass eine haushaltswirtschaftliche Sperre (s. § 41 LHO) diese Mittel nicht mehr erfassen kann. Denn Selbstbewirtschaftungsmittel gelten - so Tappe - unabhängig von ihrer Zahlung sowohl kassenmäßig (§ 82) als auch haushaltsmäßig (§ 83) bereits im Zeitpunkt der Zuweisung (globale Zuweisung an das Selbstbewirtschaftungskonto als Ist-Ausgabe) als geleistet. S. Tappe, In. Gröpl (Hg.) a.a.O. § 15 Rd. 47.

Seine überragende praktische Bedeutung erhält das Prinzip dadurch, dass es die Budgetverantwortung des Parlaments sichert und man es nicht ohne spezifische Gründe durchlöchern darf. Flankiert wird das Prinzip deshalb durch die Prinzipien des Bepackungsverbots und des Gebots der Spezialität der Haushaltstitel bzw. der Einzelveranschlagung. Ausnahmen vom Prinzip der Gesamtdeckung sind zwar möglich (§ 8 S. 2 LHO), sind aber eng begrenzt. Eine Beschränkung bestimmter Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke (Zweckbindung) liegt durch Gesetz nur vor, wenn im Gesetz eine Zweckbindung ausdrücklich vorgeschrieben ist. Diese ist daher kenntlich zu machen.

VV Nr. 1 zu § 8 BHO/LHO, s. Hugo, in: Engels/Eibelshäuser (Hg.) a.a.O. § 8 BHO, Rd. 4, 13 f., zu den unechten Z. Rd. 16ff., s.a. Gröpl, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 8 BHO Rd. 11 ff., 18 ff..

Würden die einzelnen Einnahme- und Ausgabentitel durch Globaltitel, Saldierungsmöglichkeiten und Zweckbindungen in spürbarem Maße "festgezurrt", könnte von einer eigenständigen Haushaltsbewirtschaftung und effizienten Kontrolle durch das Parlament keine Rede mehr sein. Seine Budgethoheit würde an die Exekutive als Verwalterin der Haushaltsmittel abfließen, denn die Programmfunktion des Parlaments und seines Budgets

- vgl. oben -

auch für die Zukunft würde empfindlich geschmälert.

Waldhoff sieht daher zurecht in den Nebenhaushalten, wie den Sondervermögen, und in den Zweckbindungen **die größten Gefährdungen parlamentarischer Haushaltsautonomie**.

Waldhoff, in: Isensee/Kirchhhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 116, Nebenhaushalte Rd. 132 ff., Zweckbindungen Rd. 151. Sondervermögen wie der Zukunftssicherungsfonds stellen eine Gefahr für die Handlungsfreiheit des Staates dar, Rd. 151.

Zweckbindungen und Globaltitel widerstreiten daher, wenn sie nicht ebenfalls eng auf begründete Ausnahmefälle beschränkt werden, dem Gesamtdeckungsprinzip, d.h. der "Gesamthaftung" des Haushalts.

Vgl. die Formulierung des § 7 S. 1 und 2 HGrG sowie des § 8 S. 1 und S. 2 BHO und des § 8 S. 1 und S. 2 LHO.

Auch hier bedürfen, wie beim Prinzip der Haushaltseinheit, etwaige Ausnahmen von der Regel der Gesamtdeckung einer **besonderen Rechtfertigung**. Sie dürfen nicht ohne besonderen Grund verfügt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das Gesamtdeckungsprinzip nach Art einer "Salamitaktik" nach und nach aufgegeben wird.

Wie beim Prinzip der Haushaltseinheit gezeigt, ist die **Gesamtbegründung des Zukunftssicherungs-Sondervermögens sehr allgemein gehalten; alternative Möglichkeiten**, die Finanzierung über den Kernhaushalt laufen zu lassen, werden nicht aufgezeigt.

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. Zwar handelt es sich dabei nicht um ein Verfassungsprinzip i.e.S., (vgl. oben), es dient aber indirekt der verfassungsmäßigen Kontrolle durch den Landtag, da es - einfachgesetzlich - die Verantwortlichkeit des Parlaments für den gesamten Landeshaushalt stützt.

Den Kernhaushalt werden für drei Jahre 10 % seines Volumens entzogen und einem Sonderregime unterstellt. Dadurch 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.

Im Gegensatz zum Gesamtdeckungsprinzip als Regel der Haushaltsplanaufstellung stellt speziell die **Zweckbindung von Einnahmetiteln** somit eine Ausnahme dar, welche die Haushaltseinheit wie die Gesamtdeckung beeinträchtigt.

Zur Zweckbindung als Ausnahme der Gesamtdeckung gem. § 8 S. 2 BHO s. Gröpl, in: Gröpl a.a.O. § 8 BHO, Rd. 6-10. Zu den Gefahren von Zweckbindungen für die Budgethoheit s. Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V, 3. A. 2007, § 116 Rd. 142 ff, 148, 149, 150 ff.. Zum Phänomen von Globaltiteln s. Gröpl, in: Gröpl a.a.O. § 11 Rd. 62ff.; Heun, in: Dreier (Hg.) a.a.O., Art. 110 Rd. 41.

Das **Sondervermögen Zukunftssicherung** verkörpert **insgesamt** eine Zweckbindung, da ca. 10 % des Haushaltsvolumens durch einen Globaltitel pauschal in ein Sondervermögen eingestellt werden und für andere Landesaufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen.

Das Prinzip der Gesamtdeckung bezieht sich - wie bereits vermerkt - auf die Einnahmeseite des Haushalts.

Gröpl, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 8 Rd. 7, 8 und Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V, 3. A. 2007, § 116, Rd. 143.

Das Sondervermögen stellt in Summe eine Zweckbindung dieser Haushaltsmittel speziell für Zukunftssicherungs-Zwecke dar, wie sie in § 2 des Errichtungsgesetzes des Sondervermögens - nicht abschließend - niedergelegt sind.

Es fehlt zudem an entsprechenden Richtlinien, die diese Zweckbindung näher eingrenzen.

Der **Zukunftssicherungsfonds** stellt so eine überdimensionierte Zwecksetzung für strategische (Zukunfts-)Aufgaben dar, die außerhalb des Gesamthaushalts in einem Nebenhaushalt verortet sind. Damit lebt der haushaltstechnisch überwunden geglaubte "außerordentliche Haushalt" wieder auf. Das Gesamtdeckungsprinzip wird partiell aufgegeben.

**zu (10): zum Bepackungsverbot**

Das **Bepackungsverbot** bestimmt, dass in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Bundes/Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Der Zweck des Bepackungsverbots besteht, so etwa *Gröpl*, darin, dass das für sich genommen bereits sehr komplexe Haushaltsgesetz von Regelungen freizuhalten, die die Haushaltswirtschaft nicht unmittelbar berühren oder die strenge Periodizität der Haushaltsgesetze sprengen. "Zudem sollen 'politische Koppelungsgeschäfte' mit anderen Gesetzgebungsmaßnahmen vermieden werden".

So Mediger, in: *Gröpl* (Hg.) a.a.O. § 1 Rd. 47, 48 m.w.N., so NRW VerfGH, NVwZ 1997, 57/58. S. auch ders. in: *Classen/Litten/Wallerath* (Hg.) a.a.O. Art. 61 LV-MV, Rd. 20. S. auch *Waldhoff*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.) a.a.O. Bd. V 2007, § 116, Rd. 141, 142.

Des Weiteren dient das Bepackungsverbot vor allem auch dem **Schutz der Opposition** vor Überraschungen, auf die sie nicht oder zu spät reagieren kann.

Zur Opposition im Haushaltsverfahren s. oben und Mediger, in: *Classen/Litten/Wallerath* a.a.O. Art. 61 Rd. 20 sowie LVerfG MV, LVerfGE 16, 353.

Zum Bepackungsverbot und den Haushaltsgrundsätzen, die mit diesem Verbot eng verbunden sind, gibt es eine Reihe von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen der Länder:

VerfGH NRW DöV 1992, 576 ff.; VerfGH NRW, NVwZ 1997, 57 ff.; SaarlVerfGH, AS RP-SL 34, 23 ff..

Zum speziellen haushaltsrechtlichen Bepackungsverbot des Art. 61 Abs. 4 LV i.V.m. den §§ 1, 3 11 LHO (s.a. Art. 110 Abs. 4 GG) hat auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2005 folgendes ausgeführt:

"1. Danach dürfen in das Haushaltsgesetz nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Landes - sachliches Bepackungsverbot - und auf den Zeitraum - zeitliches Bepackungsverbot - beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. ... Die Funktion des zeitlichen Bepackungsverbots besteht heute vor allem darin, die Gefahr der Überfrachtung und der Unübersichtlichkeit des Haushaltsgesetzes zu vermeiden und Haushaltsberatungen klar zu strukturieren. Insofern dient es der Normenklarheit und der Verfahrensbeschleunigung (Heun in: *Dreier* [Hrsg.], GG, Bd. III, 2000, Art. 110

Rn.41). Es bezweckt damit auch den Schutz der Öffentlichkeit und des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren, nicht zuletzt der **Parlamentsminderheit**. Diese sollen vor Überraschungsentscheidungen geschützt werden, die unter dem Zeitdruck der Haushaltsgesetzgebung zustande kommen und auf Dauer angelegte Regelungen mit materiell-rechtlichem Bedeutungsgehalt und den ihnen eigenen Umsetzungsproblemen betreffen. Das Bepackungsverbot steht somit nicht zur Disposition des einfachen Haushaltsgesetzgebers. ....

**2. Das Haushaltsgesetz als Jahres- oder Zweijahresgesetz schließt die Aufnahme von Vorschriften mit Dauerrechtscharakter - wie sie hier geschehen ist - aus. Während für Art. 1 HRG 2004/2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) das Jährlichkeitsprinzip gilt, das Haushaltsgesetz also mit Ablauf des Geltungszeitraums automatisch außer Kraft tritt, ohne dass es hierfür einer besonderen Regelung bedarf, sind die materiell-rechtlichen Regelungen der Art. 3 und 4 HRG 2004/2005 in ihrer Geltungsdauer weder nach ihrem Wortlaut noch durch eine ausdrückliche Regelung über das Außer-Kraft-Treten beschränkt ... .. Dem Gesetz lässt sich nicht entnehmen, dass die Regelungen von vornherein nur für eine Übergangszeit bis zu einer entsprechenden Regelung im eigentlichen Sachgesetz gelten sollen." .....**

Entsch. LVerfG MV 8/04 v. 7. 7. 2005, S. 20, s.a. LVerfGE 16, 353, DöV 2005, 1042.

Weiter führte das MV-Landesverfassungsgericht aus:

**"Schließlich verbietet sich auch die Annahme einer "automatischen" Erstreckung des Jährlichkeitsprinzips auf materiell-rechtliche Regelungen, die mit dem Haushaltsgesetz verbunden sind. ....**

**Die Wahrung dieser beiden Grundsätze ist im Bepackungsverbot des Art. 61 Abs. 4 LV mit angelegt. Die Bestimmung schließt bereits ihrem Wortlaut nach die Aufnahme von Vorschriften aus, die über den Geltungszeitraum des Haushaltsgesetzes hinausgehen. Nur so kann das zeitliche Bepackungsverbot den Charakter des Haushaltsgesetzes wahren, das ein Zeitgesetz ist und Dauerregelungen nicht verträgt." .....**

S. LVerfG a.a.O. S. 21.

**Die Folge ist die Gefahr einer Fondswirtschaft durch Affektationen (=Bindungen).** Würde man auf diesem eingeschlagenen Weg weiter gehen, 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. Ausnahme von dieser Regel (z.B. im Bund der Lastenausgleichsfonds oder der Fonds Deutsche Einheit, u.U. auch die Bankenrettungsfonds) bestätigen diese, denn hier handelte es sich

um staatliche Ausnahmelagen, wobei das ERP-Sondervermögen ohnehin vom Bundestag selbst gesteuert wurde.

Fondswirtschaft bedeutet also eine "Affektationskoppelung von Verwaltungszwecken an spezifisch reservierten Einnahmequellen" (Gröpl). Das Strategiefonds-Sondervermögen übt über eine Finanzierung durch den Globaltitel einen zumindest mittelbaren "Affektations-Sog" auf den Gesamthaushalt aus: ein Viertel der Haushaltsüberschüsse sind für diesen Fonds reserviert.

S.a. Gröpl, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 8 Rd. 9, 10.

Im **Ergebnis** bedeutet der **Zukunftssicherungsfonds**, selbst wenn er nicht im engeren Sinn gegen das Bepackungsverbot verstößt, mittelbar eine Minderung der Haushaltstransparenz, zudem gehen Globaltitel generell zu Lasten der Einzelveranschlagung (Spezialität) von Haushaltsausgaben. und mindern zusätzlich die Haushaltsklarheit.

In der brandenburgischen Landesverfassung ist das Bepackungsverbot nicht enthalten, es wird aber in der Kommentarliteratur zu den in der Landesverfassung ausdrücklich enthaltenen Prinzipien als notweniger Annex hinzugerechnet.

Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. S. 629.

Dies nicht zuletzt aus dem Grund, um für die **Oppositionsfractionen** Chancengleichheit herzustellen, da diese aus personellen Gründen zu einer effektiven Kontrolle, ob das Verbot tatsächlich eingehalten wird, fachlich nur schwer in der Lage ist.

S. Lieber in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, Art. 101, S. 629 3. Absatz. Zum Verfassungsrang des Grundsatzes der sachlichen Spezialität VerfGH NRW, DVBl. 1994, 860 ff.. S. a. Mediger, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 1 Rd. 47, 48 m.w.N., so NRW VerfGH, NVwZ 1997, 57/58. S. auch ders. in: Classen/Litten/Wallerath (Hg.) a.a.O. Art. 61 LV-MV, Rd. 20. S. auch Waldhoff, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V 2007, § 116, Rd. 141, 142.

Die weiten Spielräume für die Mittelvergabe im Errichtungsgesetz des Sondervermögens, die sich bereits in seiner Bezeichnung "Zukunftsinvestition" erkennbar ist, werden in den "Regelbeispielen" (= Fallgruppen) für die Mittelvergabe niedergelegt. Hinzu kommt, dass

ausweislich der Begründung des Errichtungsgesetzes auch diese weiten Fallgruppen nicht abschließend sind, sondern nahezu beliebig erweitert werden können. Dies vor allem auch deshalb, weil unter den Begriffen "Notfall" und "Virus-Pandemie-Bekämpfung", die der Aufgabenbeschreibung des Sondervermögens zugrunde liegen, nahezu alles fallen kann, was im weitesten Sinne unter die Landeszuständigkeiten fällt.

Dies 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 zu historisch bekannten "Stunde der Exekutive".

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. 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.

Für die Dauer des Sondervermögens bleibt so die parlamentarische Einflussnahme für die Bewältigung der Pandemie-Krise verkürzt.

Auch die Finanzierungsform über globale Kreditaufnahmen ist unter diesem Gesichtspunkt ungeachtet der Notfallklausel des Art. 103 Abs. 2 neu BbgLV verfassungsrechtlich nicht unbedenklich. Die Zweckbindung des Globaltitels ist beim **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** noch weniger abschätzbar als bei den anderen Sondervermögen. Wenn die genaue Höhe des jährlichen Globaltitels nicht im Voraus festliegt oder wenigstens einschätzbar ist, kommt dies einem "Blankoscheck" an den Nebenhaushalt gleich (s. § 19 Abs. 1 HGrG, § 11 LHO).

Zum Phänomen der Globaltitel als haushaltspraktischen "Zweckschöpfungen" s. Tappe, in: Gröpl (Hg.) a.a.O., § 11 BHO Rd. 57 ff., 62.

Wird ein wesentlicher Teil des Einnahmevermögens in Globaltiteln angesetzt, so geht zudem die Haushaltsklarheit verloren.

Zudem werden die Gesamtdeckungsmittel entgegen dem Gesamtdeckungsprinzip des § 7 HGrG/§ BbgLHO von vornherein gekürzt; das Vorhandensein eines Globaltitels vermag daran nichts zu ändern. Denn über diesen Haushaltsteil und dessen Verteilung entscheiden andere, nicht das Plenum. Er steht für Umschichtungen nicht mehr zu unmittelbarer Verfügung.

Die Blockade des Haushalts im Globaltitel erscheint nicht in einem einmaligen Akt, sondern ist auch für zukünftige Haushaltsfestlegungen auf drei Jahre beabsichtigt. Dies bei einem nicht unbeträchtlichen Haushaltsanteil.

#### **zu (11): zum Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit**

Sondervermögen vermindern die Kontrolldichte des Landtags und tragen die Gefahr eines Kontrolldefizits in sich. Die maßgebliche Haushaltsüberwachung ist an die (einfachgesetzlichen) Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Es müssen also auch und vor allem gegenüber Sondervermögen Vorkehrungen getroffen werden, die es dem Landtag ermöglichen, über den Haushaltsausschuss mit einer entsprechenden Geschäftsordnung sowie über besondere Haushalts-Vergaberichtlinien (= Förderrichtlinien) Einfluss auf die Mittelvergabe zu bekommen. Eine bloßer informatorische Aufstellung eines Wirtschaftsplans reicht dafür nicht aus.

Da die **Opposition** wie auch einzelne Abgeordnete im Landtag Teile diese parlamentarischen Kontrollmechanismus sind (vgl. Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1, 2, 3 BbgLV), muss diese Kontrolle bei Sondervermögen so effizient wie möglich ausgestaltet sein.

Das LVerfG MV hat dies wie folgt ausgedrückt:

"Im vorliegenden Fall kann man - allein - an die Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtags denken. Zwar stellt dies einen prinzipiell tauglichen Gesichtspunkt dar, der eine solche Übertragung (auf ein Sondervermögen) rechtfertigen könnte, doch müsste

dann auch der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. **Die Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte muss sich die Waage halten mit dem Gewicht und dem konkreten Gewinn an Effizienz (BVerfGE 130, 318 Rn. 119, 125). Es ist jedoch nicht erkennbar, dass die Arbeitsfähigkeit des Landtags in einem ein solches Vorgehen rechtfertigenden Ausmaß leidet, wenn das Plenum des Parlaments den Wirtschaftsplan des Strategiefonds beschließt und nicht nur zur Kenntnis nimmt.** Dies gilt auch in Hinblick auf die vorgeschalteten Haushaltsberatungen."

## zu (12): **Mögliche Verstöße gegen weitere Haushaltsprinzipien**

### - *Periodizität des Haushalts, zeitliche Spezialität*

Das Periodizitäts-/Jährlichkeitsprinzip des Haushalts (s. §§ 1, 4, 11 Abs. 1, 45 Abs. 1 BbgLHO) steht dem auf drei Jahre angelegten **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** entgegen. Das Haushaltsgesetz ist ein Zeitgesetz. Es unterliegt samt dem durch dieses Gesetz festgestellten Haushaltsplan dem Grundsatz der Periodizität, speziell dem Jährlichkeitsprinzip (beim Doppelhaushalt dem Prinzip der Zweijährigkeit). Alle Haushaltsansätze sind nur so lange wirksam, wie diese Periode besteht, danach verfallen sie (= Grundsatz der Fälligkeit, §§ 11 Abs. 2, 45 Abs. 1 LHO).

S. etwa Heun, in: Dreier (Hg.) a.a.O., Art. 110, Rd. 28; Tappe, in: Gröpl (Hg.) a.a.O., § 11 BHO Rd. 11 f., 32 ff. und ders. § 45 BHO Rd. 1 ff..

Vergleichbares gilt für die **sachliche Spezialität**: Haushaltstitel müssen mit Zweckbestimmungen bezeichnet werden, aus denen sich ergibt, wofür die Ausgabenermächtigung der Regierung jeweils zur Verfügung stellen soll (sachliche Bindung, § 45 LHO). Die Ansätze müssen möglichst exakt bestimmt (= genau) sein (Genauigkeitsgrundsatz). Dieser Grundsatz hat in Mecklenburg-Vorpommern Verfassungsrang.

S. Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath a.a.O. Art. 61 Rd. 7 und Anm. 14 m.w.N.; Tappe, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 11 BHO Rd. 29, 39.

Grundsätzlich muss jeder Veranschlagungsvorbehalt im Haushaltsplan aufscheinen,

s. etwa Rossi, in: Gröpl a.a.O. § 44 Rd. 52.

Es gilt der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes.

Rossi, in: Gröpl a.a.O. § 44 Rd. 8, 9.

Wird dieser gelockert kommt es zu einem Steuerungsverlust des parlamentarischen Gesetzgebers.

So dürfen z.B. globale Mehr- oder Minderausgaben, die ebenfalls der sachlichen Spezialität nicht entsprechen, nur ausnahmsweise ausgebracht werden. Sie dürfen insgesamt nicht mehr als einen "Bodensatz" von max. 1 v.H. des Gesamtbetrags ausmachen.

Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath a.a.O. Art. 61 Rd. 7 S. 568 m.w.N.; s.a. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. V., 3. A. 2007, § 120, Rd. 40; auch Gröpl, in: Gröpl (Hg.) a.a.O. § 11 BHO Rd. 65.

### 3. zum Haushaltsverfahren im Brandenburger Landtag

Das Bundesverfassungsgericht schätzt das Prinzip der Haushaltsklarheit, das mit den Prinzipien der Haushaltsöffentlichkeit (Haushaltspublizität) und der Haushaltswahrheit eng zusammenhängt, sehr hoch ein. Denn nur diese Prinzipien setzen das Parlament und die Öffentlichkeit instand, die Mittelgebarung des demokratischen Staates zu kontrollieren. Sämtliche Prinzipien sind damit zugleich Ausflüsse des Demokratieprinzips des Art. 20 GG und des Art. 2 BbgLV.

S.a. Heintzen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. V, 3. A. 2007, § 120 Rd. 41, Budgetöffentlichkeit: Verbot von geheimen Plänen.

Das Gericht - s. BVerfGE 108, 186 (218 f., 232), "Altenpflege" - hat sich zur Dokumentationspflicht im Haushaltsplan - wenngleich am Beispiel von Sonderabgaben - wie folgt geäußert:

"Schon die geminderten Berichtspflichten gemäß § 26 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder, in deren Anwendungsbereich auch durch Sonderabgaben finanzierte Nebenhaushalte fallen können, geben über Bestand und Entwicklung speziell des Finanzierungsinstrumentes der Sonderabgabe keine hinreichende Auskunft. **Erst recht fehlt es für die Sonderabgaben bei selbstständigen juristischen Personen außerhalb der unmittelbaren Bundes- und Landesverwaltungen an ausdrücklich geregelten Berichtspflichten, die als hinreichende Kompensation der parlamentarisch-demokratischen wie der**



**rechtsstaatlichen, grundrechtsschützenden Funktionen des Haushaltsplans geeignet sein könnten.**

**Die besonderen materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen für "haushaltsflüchtige" Sonderabgaben sind nicht geeignet, auch den Verzicht auf eine angemessene Dokumentation zu rechtfertigen. Eine hinreichende Information über Bestand und Entwicklung der verschiedenen Sonderabgaben ist notwendige Voraussetzung gerade auch für eine effektive Wahrnehmung der speziellen Kontroll- und Anpassungspflichten des Sonderabgabengesetzgebers."**

Entsprechendes kann auch für Berichtspflichten für Sondervermögen gelten, da diese, wie die externe Verwaltung von Sonderabgaben, gleichermaßen der direkten Kontrolle durch das Plenum und die Abgeordneten des Parlaments entzogen sind.

**Daraus folgt für das Zukunftssicherungs-Sondervermögen:**

- Nötig sind bei Nebenhaushalten im Errichtungsgesetz ausdrücklich geregelte **Berichtspflichten** als hinreichende Kompensation der parlamentarisch-demokratischen Funktionen des Haushaltsplans (s. bereits oben zu den einzelnen Haushaltsfunktionen).
- Nötig ist 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.

S. zur Frage des geeigneten Organs BVerfGE 49, 89 (124 f.) und 68, 1 (89).

Sondervermögen wie der **Zukunftssicherungsfonds** und andere Sonderfonds müssen somit entsprechende haushaltsmäßige Anbindungen an den Zentral-/Kernhaushalt aufweisen. Dies verlangen die nicht einschränkbare verfassungsmäßige Budgethoheit und das Primat der Haushaltskontrolle des Landtags.

Es ist **darauf hinzuweisen, dass** die Verfassungsgerichte sehr auf die Verfassungsmäßigkeit der haushaltsrechtlichen Verfahrensbestimmungen etwa in Geschäftsordnungen achten, mehr als auf das materielle Haushaltsrecht. Die Einrichtung von Sondervermögen mag für sie eher finanzpolitischer Natur sein, was die Gerichte dazu veranlasst, den Gesetzgebern wegen der

Beachtung der Gewaltenteilung (Legislative vs. Judikative) einen weiten Ermessensspielraum zuzugestehen.

Das Errichtungsgesetz des Sondervermögens enthält keine Bestimmungen darüber, wie die Mitwirkung des Landtagsplenums und dessen Finanz- und Haushaltsausschuss ausgestaltet sein soll. Hier besteht ein beträchtliches verfassungsrechtliches Defizit, da ansonsten allein die Exekutive - das Finanzministerium - über die Mittelvergabe aus dem Fonds, der über 10 % des Gesamthaushalts ausmacht, bestimmen kann. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens wird so vom Finanzministerium - quasi autonom - aufgestellt und bewirtschaftet und dem Landtag sowie dem Finanz- und Haushaltsausschuss informatorisch zur Kenntnis gegeben. Er kann über den Haushaltsplan nur als Annex dieses Plans beschlossen werden. Beschließende Befugnisse über die Ansätze des Wirtschaftsplans erhalten diese Gremien als Inhaber bzw. Mitinhaber der Budgethoheit auf diese Weise nicht.

Im Falle des 2019 eingerichteten Strategiefonds-Sondervermögens des Landes Mecklenburg-Vorpommern, bei dem zumindest der Haushaltsausschuss an der Verwaltung des Fonds mitbeteiligt worden war, wurde unter dem Eindruck des Urteils des Landesverfassungsgerichts MV vom Juni 2019 die Beschlussbefugnis des Haushaltsausschusses auf das Plenum übertragen.

S. dazu die:

**"Landtags-Drucksache 7/4615 mit dem GESETZENTWURF der Fraktionen der SPD und CDU: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“**

**"..... Dieser Hinweis des Landesverfassungsgerichts soll mit dem vorliegenden Gesetzentwurf durch Anpassung der Verfahrensschritte des § 4 StratG aufgegriffen werden. Das Hauptaugenmerk wird auf das Verfahren zur Änderung des Wirtschaftsplanes des Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ gerichtet. Dessen Änderungen sollen zukünftig auch im Plenum des Landtages beschlossen werden. Sobald Klarheit über eine mögliche Zuführung an das Sondervermögen „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ besteht, soll der Finanzausschuss weiterhin über die Änderung des Wirtschaftsplanes bis hin zu Vorschlägen der zu fördernden Einzelprojekte beraten. Das Ergebnis dieser Beratung soll dann dem Plenum des Landtages als Beschlussempfehlung zugeleitet werden.**

... Mit Artikel 1 des Änderungsgesetzes wird das bisherige Verfahren entsprechend den Anregungen des Landesverfassungsgerichts ergänzt, indem über die Aufteilung der Mittel auf Grundlage der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses abschließend der Landtag beschließt.

§ 4 des Entwurfs lautet:

Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 355) wird wie folgt neu gefasst:

**„Der Wirtschaftsplan wird vom Finanzministerium entsprechend der vom Landtag auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Finanzausschusses beschlossenen Aufteilung der Mittel sowie der Einzelprojekte zum Globalvolumen aufgestellt. ....“**

Unter dem Eindruck des Urteils des LVerfG MV vom Juni 2019 wurde somit der bisher allein beschließende Haushaltsausschuss von dieser Aufgabe entbunden und die Beschlusshoheit wieder in das Plenum zurückverlegt. Das Strategiefonds-Sondervermögen soll nach Auskunft der Fraktion DIE LINKE im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern nicht mehr weitergeführt werden und hat sich daher nach nur einem Jahr erledigt.

Lt. der Geschäftsordnung des Landtags von Brandenburg gilt für Haushaltsvorlagen folgende Bestimmung:

"§ 52 Vorlagen nach der Landeshaushaltsordnung, dem Haushaltsgesetz und sonstige Vorlagen

(1) Vorlagen im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens (Haushaltsrechnung und Jahresbericht des Landesrechnungshofes), Sonderberichte des Landesrechnungshofes über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung sowie Beratungsberichte des Landesrechnungshofes werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten allen Mitgliedern des Landtages und gleichzeitig zur Beratung und Berichterstattung dem **Ausschuss für Haushaltskontrolle** zugeleitet. Richtet sich ein Bericht an einen anderen Ausschuss als den Ausschuss für Haushaltskontrolle, leitet die Präsidentin oder der Präsident den Bericht an diesen Ausschuss zur federführenden Beratung weiter. Bei Bedarf kann der Ausschuss, dem die Vorlage zugeleitet wurde, die Stellungnahmen weiterer Ausschüsse einholen.

(2) Vorlagen im Rahmen des **haushaltsrechtlichen Einwilligungsverfahrens** überweist die Präsidentin oder der Präsident zur Beratung und Entscheidung an den **Ausschuss für Haushalt und Finanzen**, der bei Bedarf Stellungnahmen weiterer Ausschüsse einholen kann. ...."

Aus dieser allgemeinen Bestimmung geht nicht hervor, inwieweit das Plenum oder der Finanz- und Haushaltsausschuss bei Sondervermögen über entsprechende (Mit-)Beteiligungs- und spezielle Aufsichtsrechte bei deren Mittelvergabe verfügt. Es ist zudem nicht ersichtlich, ob der Finanz- und Haushaltsausschuss eine eigene Geschäftsordnung aufweist.

Im Übrigen ergeben sich auch aus den Gesetzesunterlagen für das **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** des Landes Brandenburg keine Verfahrensbestimmungen, ob und inwieweit das Plenum des Landtags oder zumindest sein Finanz- und Haushaltsausschuss verfahrensmäßig über die Mittelvergabe des Fonds durch das Finanzministerium mitbeteiligt werden. Entsprechende Förderrichtlinien bestehen offensichtlich auch noch nicht.

Vielmehr heißt es in § 6 des Errichtungsgesetzes lediglich, dass "für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Sondervermögens im Sinne des § 2 ist der Wirtschaftsplan des Sondervermögens maßgeblich" ist. "Der Wirtschaftsplan als Teil des Haushaltsplans wird vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt." Gemäß § 7 berichtet "... das für Finanzen zuständige Ministerium dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligungen und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen." Weiter heißt es in § 8 Abs. 1: "Das für Finanzen zuständige Ministerium stellt für jedes Haushaltsjahr die Jahresrechnung des Sondervermögens auf. Diese wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt." Abs. 2 "In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen."

War im Falle des Strategie-Sondervermögens des Landes Mecklenburg-Vorpommern zunächst immerhin der Haushaltsausschuss für die Mittelfreigabe des Fonds zuständig, so besteht beim Zukunftssicherungs-Sondervermögen des Landes Brandenburg nicht einmal diese Minimalregelung: nach dem Errichtungsgesetz des Zukunftssicherungs-Sondervermögens Brandenburg ist der Finanz- und Haushaltsausschuss an der Mittelvergabe - quasi stellvertretend für das Plenum - nicht beteiligt. Vielmehr soll das Finanzministerium selbst und allein entscheiden und erst nach der Mittelvergabe, also nachträglich, über das Resultat Auskunft geben. Zwar wird der vom Ministerium aufzustellende Wirtschaftsplan gem. § 6 als "Teil des Haushaltsplans" bezeichnet. Damit nimmt er aber nicht an der Normqualität des haushaltsgesetzlich festgestellten (Kern-)Haushaltsplans teil, da das Finanzministerium hierfür nicht zuständig ist. Es kann sich dabei nur um eine informatorische Anlage handeln.

Eine dem Zukunftssicherungs-Sondervermögen vergleichbare Ausschaltung des Landtags besteht auch beim im Dezember 2019 eingerichteten Investitions-Sondervermögen. Dort ist in § 5 "(1) für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel des Sondervermögens der Wirtschaftsplan des Sondervermögens maßgeblich. Der Wirtschaftsplan als Teil des Haushaltsplans wird vom für Finanzen zuständigen Ministerium aufgestellt. (2) Entnahmen aus dem Sondervermögen erfolgen

zugunsten des Landeshaushalts. Die entnommenen Mittel sind entsprechend der Festlegungen im Wirtschaftsplan umzusetzen und dem Zweck entsprechend zu verausgaben. (3) Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligung und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen sowie über die Wirkung und Nachhaltigkeit der einzelnen mit den Mitteln finanzierten Projekte." Schließlich heißt es in § 6: "(1) Das für Finanzen zuständige Ministerium stellt für jedes Haushaltsjahr die Jahresrechnung des Sondervermögens auf. Diese wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt. ...."

Es sind daher zumindest geeignete verfahrensmäßige Vorkehrungen nötig, um die Mitentscheidungs- und Kontrollrechte bei der Ausgabengestaltung des Sondervermögens wahrzunehmen und abzusichern.

Die Fraktion DIE LINKE im Brandenburger Landtag hat deshalb beantragt, § 7 des Errichtungsgesetzes des Sondervermögens zu ändern.

Der Änderungsantrag hat folgenden Wortlaut (s. Landtags-Drs. 7/2039 v. 22. 9. 2020).

„(1) Die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 bedürfen ab einem Betrag von 5 000 000 Euro der vorherigen Zustimmung des für den Haushalt zuständigen Ausschusses des Landtages. In der Vorlage des für Finanzen zuständigen Ministeriums ist darzulegen, unter welchem Tatbestand des § 2 Abs. 1 Satz 2 die jeweilige Maßnahme fällt, in welchen Jahresraten die Mittel abfließen sollen und warum die Ausgaben für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 genannten Zwecke direkt oder indirekt erforderlich sind. Kann der für den Haushalt zuständige Ausschuss des Landtages wegen der Eilbedürftigkeit einer Maßnahme für eine vorherige Zustimmung nicht rechtzeitig erreicht werden, ist er unverzüglich zu unterrichten.

(2) Das für Finanzen zuständige Ministerium berichtet dem für den Haushalt zuständigen Ausschuss des Landtages jährlich zum 31. Dezember über die Bewilligungen und den Abfluss der Mittel aus dem Sondervermögen.“

Der Antrag wird damit **begründet**,

"dass die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen noch nicht hinreichend konkretisiert werden können und daher die Inanspruchnahme der Mittel des Sondervermögens grundsätzlich einer engen Einbindung des Haushaltsgesetzgebers bedarf. Über die Unterrichtungspflicht nach Abs. 2 ist die umfassende Information des Haushaltsausschusses gesichert. Mit dem Änderungsantrag soll der direkte Einfluss des Parlamentes auf den Einsatz der Mittel aus dem Sondervermögen und damit die demokratischen Abläufe gestärkt werden. Dies ist zwingend notwendig."

Diese Änderungen wären geeignet, die bisherigen haushaltsverfassungsrechtlichen Defizite des Landtags, seiner Abgeordneten und Fraktionen in Hinblick auf ihre Budgetkontrollpflichten gegenüber dem **Zukunftssicherungs-Sondervermögen** auszugleichen und die Kontrollverluste damit zu kompensieren.

#### **4. zum Status des Landtags-Plenums und der einzelnen Abgeordneten des Landtags**

Dem Plenum des Landtags als der Summe aller Abgeordneten und den Abgeordneten selbst kommt 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.

Näheres dazu bei Lieber/Iwers/Ernst a.a.O. Art. 56, S. 370 f., 373 ff., 383 f..

Das Bundesverfassungsgericht äußerte deshalb zur Frage der Öffentlichkeit der Haushaltsgesetzgebung und zur Information des Plenums und seiner Abgeordneten folgendes:

s. BVerfGE 79, 324, 328 ff. (haushaltsrechtliche Kontrolle der Nachrichtendienste)  
IT-Text Nrn. 133 f., 136 f.:

"Allerdings hat ein Abgeordneter im Gesetzgebungsverfahren nicht nur das Recht, im Bundestag abzustimmen (zu "beschließen", vgl. Art. 42 Abs. 2 GG). **Er hat vielmehr auch das Recht zu beraten (zu "verhandeln", vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus.** Gerade das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche eröffnet Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen, die bei einem weniger transparenten Vorgehen sich nicht so ergäben (vgl. BVerfGE 40, 237 [249]).

Eine Beratung verfehlt ihren Zweck, wenn über den Beratungsgegenstand keine oder nur unzureichende Informationen zur Verfügung stehen. Abgeordnete bedürfen daher grundsätzlich einer umfassenden Information, um ihren Aufgaben genügen zu können; das gilt insbesondere für parlamentarische Minderheiten. Art. 110 GG verpflichtet deshalb die Bundesregierung zur Vorlage eines Haushaltsplans, der hinreichend konkrete Angaben über Einnahmen und Ausgaben enthalten muß. Dem einzelnen Abgeordneten erwächst aus seinem in Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten Status ein Recht darauf, daß ihm grundsätzlich diejenigen Informationen nicht vorenthalten werden, die ihm eine sachverständige Beurteilung des Haushaltsplans ermöglichen. Hierzu gilt:

1. a) Dem Bundestag kommt im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplans beteiligten Verfassungsorganen eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Er trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums (vgl. BVerfGE 45, 1 [32]).

b) Das Budgetrecht ist eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend prägt (vgl. BVerfGE 49, 89 [125]; 55, 274 [303]). .....

c) Das Budgetrecht des Bundestages wird von den Abgeordneten insgesamt durch Verhandlung und Beschlußfassung im Plenum (Art. 42 GG) und - nach Maßgabe der Geschäftsordnung und der hierzu ergehenden Beschlüsse des Bundestages - in den Ausschüssen wahrgenommen. Daraus folgt, daß der einzelne Abgeordnete nach Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 77 Abs. 1 Satz 1 und Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG ein eigenes Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung und der hierzu geschäftsordnungsmäßig eingebrachten Änderungsanträge hat. Der Abgeordnete soll nach diesen Verfassungsbestimmungen seine Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können (vgl. BVerfGE 45, 1 [38])."

Vor diesem Hintergrund kommt man im konkreten Fall zu folgender **verfassungsrechtlicher Feststellung**:

Das Sondervermögen "Zukunftssicherung Brandenburg" verkürzt die verfassungsmäßige Beteiligung der Abgeordneten, des Plenums insgesamt sowie der (Oppositions-)Fraktionen an Finanzentscheidungen und Verwendungskontrollen dadurch, dass der Gesamthaushalt in seinen einzelnen Ausgaben nicht mehr vom Plenum und seinen Abgeordneten beschieden wird, sondern diese Entscheidungen an die Exekutive ausgelagert werden. Sie entscheidet sodann mit Hilfe des Nebenhaushalts in Bereichen, die im Verlauf der Corona-Pandemie über drei Jahre hinweg für die

Gemeinschaft der Bürgerinnen und Bürger von wesentlicher politischer wie rechtlicher Bedeutung sind.

Nach der sog. "Wesentlichkeitsrechtsprechung" des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber Wesentliches (= maßgebliche, grundsätzliche, grundrechtsrelevante Materien) selbst durch Gesetz (Vorrang des Gesetzes: Haushaltsgesetz plus Haushaltsplan) zu besorgen und darf dies nicht der Zweiten Gewalt mehr oder weniger überlassen. **Wesentliches** hat der Landtag im Plenum und seine Abgeordneten nach feststehender und langjähriger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Ausübung seiner parlamentarischen Programmfunktion und im Sinne des Parlamentsvorbehalts somit selbst zu entscheiden.

#### Die **Wesentlichkeitslehre** des Bundesverfassungsgerichts

s. BVerfGE 33, 1 (10 ff.); 33, 125 (158 f., 163); 33, 303 (307, 346); 34, 165 (192 f.); 41, 251 (259 f.); 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.); 49, 89 (126 f.); 53, 30 (56); 58, 257 (268); 83, 130 (146, 152); 88, 103 (116); 101, 1 (34). Dazu eingehend Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HdS a.a.O. Bd. V, § 101, Rn. 52 ff.,

lässt sich ohne Weiteres auch für das Finanz- und Haushaltsverfassungsbereich heranziehen, da dort entscheidende Weichenstellungen des Gemeinwesens vorgenommen werden, die für die Bewahrung der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger des Landes von herausragender Bedeutung sind:

Infektionsschutz, Unterstützung der Kommunen, Erhalt der Wirtschaftskraft, konjunkturelle Belebung, Klimaschutz, Digitalisierung, Kofinanzierung von EU- und Bundesprogrammen, Gesundheitswesen, Bildungs- und Sportförderung, Erhaltung der staatlichen Infrastruktur insgesamt (s. § 2 Abs. 2 Nr. 1-6 des Errichtungsgesetzes) bilden in Summe derart umfassende und tiefgreifende, somit "wesentliche", Staatsaufgaben ab, dass für die Entscheidung durch das Plenum in den drei Jahren der voraussichtlichen Dauer der Krise (und damit des Sondervermögens) nur noch schmale Bereiche der Staatstätigkeit (etwa der Bereich der öffentlichen Sicherheit) übrig bleiben.

Dies führt im **Ergebnis** dazu, dass die Bildung des **Zukunftssicherungs-Sondervermögens** ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken in Hinblick auf die Budgethoheit des Landtags in



Art. 101 Abs. 2 und 3 BbgLV i.V.m. Art. 55 Abs. 1 und 2 (Legislativaufgabe) sowie Art. 2 Abs. 4 (Gewaltenteilung) begegnet.

Sollte man trotz dieser schwerwiegenden Verfassungsbedenken von der Bildung des Sondervermögens nicht absehen, so müsste Plenum, Opposition und Abgeordneten zumindest über den Finanz- und Haushaltsausschuss als dem zuständigen Untergremium eine Mitbeteiligung mit **Mitentscheidungsmöglichkeit** (= Beschlussrecht, Vetorecht) bei der Verwaltung des Fonds zugestanden werden.

Unter dem Vorbehalt der Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens kann zusätzlich auf die Ausarbeitung eines eigenen Antrags- und Bewilligungsverfahrens über die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 LHO hinaus nicht verzichtet werden, da die überaus weit gefächerte Aufgabenumschreibung in § 2 Abs. 1 Nr. 1 - 6 ErrG des Fonds aus Gründen der Chancengleichheit bei der Antragsbearbeitung und bei der Erteilung von Förderungszuschlägen (s. Art. 12 BbgLV i.V.M. Art. 3 Abs. 1 GG) klare Kriterien verlangt. Hierfür bedarf es des Erlasses einer Verfahrensordnung, die klare und transparente Förderkriterien enthält.

## **5. zum Status der Opposition in der Verfassung Brandenburgs**

Ist die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament über das Budgetrecht von herausragender Bedeutung, so kommt hier der Opposition und ihren Abgeordneten eine eigenständige Rolle zu (Art. 55 Abs. 2 BbgLV). Denn die Exekutive wird im modernen Parlamentarismus durch die Regierungsmehrheit im Parlament in der Regel unterstützt und nur in Ausnahme- und Extremfällen einer Kritik unterzogen. Bei der parlamentarischen Rolle der Budgetkontrolle übernimmt deshalb gerade der Opposition eine besondere Verantwortung. Dies zeigt sich z.B. darin, dass zu den ungeschriebenen Parlamentsbräuchen gehört, dass das wichtigste Unterorgan der Budgetkontrolle, der Finanz- oder Haushaltsausschuss, durch eine Angehörigen der Opposition geleitet wird.

S. Geis, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. III, 3. A. 2005, § 54 Rd. 33: Es ist Parlamentsbrauch, dass der Vorsitzende des Haushaltsausschusses aus der größten Oppositionsfraktion stammt. Zum allgemeinen Status der parlamentarischen Opposition s. neuerdings die Habil.Schrift von Ingold, Das Recht der Opposition. Verfassungsbegriff-Verfassungsdogmatik-Verfassungstheorie, 2015 (Reihe Ius Publicum Nr. 248).

Hinsichtlich der **Budgetkontrolle durch die Opposition** ist deshalb verfassungsrechtlich anerkannt, dass der parlamentarischen Opposition auch im Haushaltsbereich und bei der Besetzung des Haushaltsausschusses eine eigenständige Funktion zukommt. Dies ist insbesondere bei der Kontrolle des Regierungshandelns im Bereich des Haushaltswesens der Fall.

S. dazu etwa P.M. Huber, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O. Bd. III, 3. A. 2005, § 47 Rd. 10 ff. Regierung und Opposition im Parlament als der "Mitte der Demokratie". Zu den einzelnen Oppositionsrechten Rd. 38 ff., zur Treuhänderschaft und Prozeßstandschaft der Oppositionsfraktion(en) für das Parlament Rd. 49, zur Organklage Rd. 55f. Zur Effektivität der Opposition Rd. 70 f., 75 f.. S. weiter auch Zeh, in: Isensee/Kirchhof (Hg.) a.a.O., Bd. III, 3. A. 2005, § 52 Rd. 21 ff..

Tendenziell ist die Opposition gegenüber einer Großen Regierungskoalition plus Exekutive und Verwaltung allerdings in einer schwachen Position. Die Oppositionsrolle ist daher nicht nur passiv-plakativ, sondern muss sich in möglichst effizient auszugestaltenden und zu nutzenden Kontrollrechten innerhalb des Parlaments und dessen Finanzausschuss äußern. Sie hat zudem die Möglichkeit, an die Öffentlichkeit zu gehen oder sich an den Rechnungshof zu wenden. Am intensivsten zeigt sich die Haushaltskontrolle der Opposition in ihrer Rolle in der Haushaltsdebatte als Generaldebatte über das Regierungsprogramm, in ihrer Mitwirkung am Erlass des Haushaltsgesetzes in Plenum und Finanzausschuss, in den Informations- und Fragerechten (u.a. Kleine/Große Anfragen) und im Untersuchungsausschussrecht.

**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 Haushaltautonomie, 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**