

Das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg
im Licht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts
vom 15. November 2023

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag des
Landes Baden-Württemberg,
vertreten durch das
Ministerium für Finanzen

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

Heidelberg

März 2024

INHALTSVERZEICHNIS

A. Ausgangslage und Gutachtenauftrag	1
B. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Rs. 2 BvF 1/22	2
I. Sachliche Voraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme	2
II. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen	4
1. Anwendbarkeit der Haushaltsgrundsätze im Bereich der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG	4
2. Inhalt der Haushaltsgrundsätze	4
3. Bedeutung für Kreditermächtigungen und -aufnahmen	6
4. Insbesondere: Bedeutung für notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen	7
5. Insbesondere: Bedeutung für notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen im Rahmen von Sondervermögen	8
6. Folgen für die Verbuchung von Sondervermögen	9
7. Zwischenergebnis: Strenge Geltung der Haushaltsgrundsätze für notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen	9
III. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen	10
1. Die Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse	10
2. Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts – Differenzierung zwischen den verschiedenen Arten der Kreditermächtigungen	11
3. Ergänzende verfassungsrechtliche Erwägungen, insbesondere zu Funktionszusammenhängen und Missbrauchsgefahr	13
4. Zwischenergebnis: Zulässigkeit der überjährigen Geltung konjunkturbedingt erteilter Kreditermächtigungen	15
IV. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für andere Haushaltsmittel	15
C. Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg	16
I. Aufnahme und Verwendung von Corona-Notlagenkrediten	16
1. Tatsächliches Geschehen	16
2. Die rechtlichen Maßgaben in der Struktur des Doppelhaushalts	18
3. Die „Nutzung“ notlagenbedingt erteilter Kreditermächtigungen	18
a. Mittelverwendung zur Deckung kassenmäßiger Ausgaben	19
b. Folgerungen im Einzelnen – Arten von Ausgaben, Abgrenzung von Rücklagen und Verpflichtungsermächtigungen	20
c. Keine „Heilung“ durch intensiviertere exekutive oder auch parlamentarische Kontrolle der Verwendung von Rücklagenmitteln	22

4.	Beurteilung	22
	a. Sachlicher Veranlassungszusammenhang	23
	b. Zeitlicher Veranlassungszusammenhang	24
II.	Aufnahme und Verwendung von konjunkturbedingten Krediten	26
1.	Tatsächliches Geschehen	26
2.	Kein Konflikt mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen	26
3.	Geltung des allgemeinen haushalts(verfassungs)rechtlichen Regelungsrahmens	26
III.	Möglichkeiten überjähriger Planung und Finanzierung	26
1.	Periodizität und Flexibilität	27
2.	Verpflichtungsermächtigungen	28
3.	Rücklagen	29
	a. Regelungen in der LHO	29
	b. Rücklagen nach § 42a LHO	29
	c. Zulässigkeit allgemeiner Rücklagen, insbesondere der Rücklage für Haushaltsrisiken	30
	d. Konsequenzen aus der Nichtverausgabung von Rücklagenmitteln	31
	e. Rücklagen bei staatlicher Kreditfinanzierung	31
	f. Zwischenergebnis	33
4.	Sondervermögen	33
	a. Zulässigkeit unselbständiger Sondervermögen	33
	b. Sondervermögen bei staatlicher Kreditfinanzierung	34
5.	Ausgabereste	35
	a. Regelungen in §§ 19 und 45 LHO	35
	b. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Beurteilung	36
6.	Fortgeltung von Kreditermächtigungen	37
	a. Regelungsrahmen	37
	b. Beurteilung	38
7.	Liquiditätsplanung nach § 18 Abs. 10 LHO	39
	a. Regelungsinhalt und Anwendungsfelder	39
	b. Verfassungsrechtliche Beurteilung	41
8.	Eigenständige Rechtsträger	42
D.	Zusammenfassung in Thesenform	44

A. Ausgangslage und Gutachtauftrag

Mit Urteil vom 15. November 2023¹ hat das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes für nichtig erklärt. Kreditermächtigungen im Umfang von 60 Mrd. Euro, die zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie im Laufe des Jahres 2021 nicht benötigt worden waren und die durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 in eine Rücklage im unselbständigen Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF), vormals Energie- und Klimafonds (EKF), überführt worden waren, sind damit rückwirkend entfallen. In der Urteilsbegründung nimmt das Bundesverfassungsgericht wichtige Klarstellungen zu den Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG vor, insbesondere für den Fall der notlagenbedingten Kreditaufnahme. Darüber hinaus äußert sich das Bundesverfassungsgericht zu den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit, vor allem mit Blick auf notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen und den Einsatz unselbständiger Sondervermögen. Schließlich enthält das Urteil auch Ausführungen zu den zeitlichen Grenzen, innerhalb derer ein Nachtragshaushaltsgesetz erlassen werden kann. Weil viele der vom Bundesverfassungsgericht vorgenommenen Klarstellungen nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder Bedeutung haben, stellt sich aus Sicht der Länder die Frage nach der Tragweite des Urteils für das Landeshaushaltsrecht.

Vor diesem Hintergrund hat mich das Ministerium für Finanzen des Landes Baden-Württemberg gebeten, die Folgen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 für das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg gutachtlich zu untersuchen. Dieser Bitte komme ich im Folgenden nach.

Zu behandeln sind dabei insbesondere

- die Anforderungen, die an die Bildung von Rücklagen zu stellen sind,
- die Konsequenzen aus der Nichtverausgabung von Mitteln einer Rücklage,
- die Möglichkeiten der Übertragung von Haushaltsresten (§§ 19, 45 LHO) in das nächste Haushaltsjahr,
- die Möglichkeiten, überjährige Finanzierungen im Haushalt abzubilden, insbesondere in Rücklagen und Sondervermögen,

¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

- die Möglichkeiten einer vorausschauenden und zinssparenden Haushaltspolitik mittels Liquiditätsplanung (§ 18 Abs. 10 LHO),
- die genaue Bedeutung des Grundsatzes der Jährigkeit für Kreditermächtigungen, insbesondere mit Blick auf das Erfordernis des Mittelabflusses,
- die Bewertung der Verwendung der Corona-Notkredite durch das Land Baden-Württemberg in den Jahren 2020 bis 2022 und
- die rechtliche Behandlung von Rücklagen und Kreditermächtigungen in der Struktur des Doppelhaushalts.

Das Gutachten beginnt mit der Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 (B.). Im Einzelnen wird dabei, im Anschluss an eine Nachzeichnung des Notlagenatbestands (I.), die Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen (II.), für konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen (III.) und für andere Haushaltsmittel (IV.) erschlossen. Im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse ist auf das Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg einzugehen (C). Hierbei werden die Aufnahme und Verwendung von Corona-Notkrediten in den letzten Jahren bewertet (I.), die Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme aufgezeigt (II.) und die sich nach dem Urteil und im Gesamtrahmen des Haushaltsrechts ergebenden Möglichkeiten ausgeleuchtet, überjährig zu planen und zu finanzieren (III.).

B. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Rs. 2 BvF 1/22

I. Sachliche Voraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme

Die Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG erlaubt Bund und Ländern (optional) eine über die im Regelfall zulässige Kreditaufnahme hinausgehende Kreditaufnahme im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die notlagenbedingte Kreditaufnahme erfordert einen besonderen Parlamentsbeschluss² sowie eine Tilgungsregelung (Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG).

² In der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG wird davon ausgegangen, dass das Parlament durch Beschluss über eine notlagenbedingte Kreditaufnahme entscheidet; BT-Drs. 16/12410, S. 13. Was in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für den Bund ausdrücklich konkretisiert wurde, gilt damit auch für die Länder.

In seinem Urteil vom 15. November 2023, das sich stets primär auf Art. 109 Abs. 3 GG und nur ergänzend auf den allein für den Bund geltenden Art. 115 Abs. 2 GG bezieht, hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme „grundsätzlich verfassungsgerichtlich voll nachprüfbar“ sind. „Einschränkungen der Überprüfungsichte“ gelten „für das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“ und „für die Ausgestaltung der Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums“.³

Über den Wortlaut hinaus ist, so das Bundesverfassungsgericht, ein „sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich“.⁴ Bei der Beurteilung dieses Veranlassungszusammenhangs kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁵ Dieser Spielraum verengt sich umso mehr, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind. Denn mit der Zeit kann der Haushaltsgesetzgeber die Folgen seines Handelns besser abschätzen und so verhindern, dass „die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird“.⁶

Mit dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert eine „eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte“, die sich auf die „Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers zum sachlichen Veranlassungszusammenhang beschränkt“.⁷ Zugleich entspricht dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum aber auch eine besondere Darlegungslast des Gesetzgebers, die es dem Gericht ermöglicht, über die Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen zu befinden.⁸ „Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter“ muss er

³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 115 ff.

⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 125.

⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 137 ff.

⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 138.

⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 142.

⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 149 ff.

„die Gründe für das Fortbestehen der Krise“ und die aus seiner Sicht weiter vorliegende „Ge-eignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung“ darlegen.⁹

II. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen

Doch nicht nur in sachlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht unterliegt die staatliche Kreditaufnahme Restriktionen. In seiner Entscheidung vom 15. November 2023 verhält sich das Bundesverfassungsgericht ausführlich zur Bedeutung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für die staatliche Kreditaufnahme.

1. Anwendbarkeit der Haushaltsgrundsätze im Bereich der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG

Die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten im Bereich der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG. Dies ergibt sich, so das Bundesverfassungsgericht, aus der Grundentscheidung für das Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, also für den materiellen Haushaltsausgleich. Wenn die Haushalte von Bund und Ländern nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind, dann verknüpft diese Norm „die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme mit der staatlichen Haushaltswirtschaft und auf diese Weise auch mit dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG)“ und „mit den damit in Verbindung stehenden Prinzipien der Jährigkeit ... und Fälligkeit“.¹⁰

2. Inhalt der Haushaltsgrundsätze

Im Einzelnen verlangt das haushaltsverfassungsrechtliche Prinzip der Jährlichkeit, dass der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, durch Haushaltsgesetz festgestellt wird. Dies sichert das Budgetrecht des Parlaments.¹¹

⁹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 151.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 157.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 158.

Ebenso wie der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit hat auch der Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit des Haushaltsvollzugs Verfassungsrang.¹² Während der Jährlichkeitsgrundsatz Anforderungen an die Periodizität der Haushaltsaufstellung stellt, adressiert der Jährigkeitsgrundsatz „die Frage nach dem Geltungszeitraum der Ermächtigungen in den Haushaltsplänen“.¹³ Dies umfasst Ausgaben- und Kreditermächtigungen. Danach dürfen Ermächtigungen „nur bis zum Ende des Haushaltsjahres ... in Anspruch genommen werden. Anschließend verfallen sie ersatzlos, soweit nichts anderes bestimmt ist.“¹⁴

Doch gibt es anderweitige Bestimmungen, weshalb der Grundsatz der Jährigkeit nicht absolut gilt. „So sehen § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG und § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 BHO Durchbrechungen dieses Grundsatzes vor, unter anderem im Hinblick auf die Bildung von Ausgabenresten, die unter näheren Voraussetzungen für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben dürfen. Eine weitere Ausnahme stellt die wegen Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 3 BHO vorgesehene vorläufige ‚Weitergeltung‘ von Kreditermächtigungen dar.“¹⁵

Der Jährigkeitsgrundsatz adressiert in erster Linie die Exekutive in der Phase des Haushaltsvollzugs.¹⁶ Doch begrenzt er auch den Gestaltungsraum des Haushaltsgesetzgebers. Denn aus dem Grundsatz folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, „Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen. Die Möglichkeiten der Übertragbarkeit können im Einzelfall, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, verfassungsrechtlicher Rechtfertigung zugänglich sein, müssen jedoch auf Ausnahmen reduziert bleiben.“¹⁷

¹² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 162 unter Verweis auf *Siekman*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 62; *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Lfg. September 2015, Art. 110 Rdnr. 257; *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 331; implizit auch *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 103.

¹³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 159 unter Verweis auf *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, GG, Lfg. September 2015, Art. 110 Rdnr. 257.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 159 unter Verweis auf *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, Bearb. September 2015, Art. 110 Rdnr. 257 und *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 160.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 161.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 161 unter Verweis auf *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.

Das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit ist der Sache nach einfachrechtlich normiert (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG, § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BHO). Der Fälligkeitsgrundsatz betrifft die zeitliche Zuordnung der Haushaltsmittel. Dabei wird auf die voraussichtliche Kassenwirksamkeit, also die tatsächlichen Ein- und Auszahlungen von Finanzmitteln abgestellt.¹⁸ „Im Haushaltsplan dürfen demnach nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden“.¹⁹

3. Bedeutung für Kreditermächtigungen und -aufnahmen

Für Kreditermächtigungen und -aufnahmen gemäß Art. 109 Abs. 3 GG ergibt sich aus diesen Haushaltsgrundsätzen Folgendes:

Das Jährlichkeitsprinzip verlangt, dass die zulässige Höhe der Kreditaufnahme nach Jahren getrennt zu ermitteln und gesetzlich auszuweisen ist.²⁰

„Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.“²¹

Aus der Geltung einer verfassungsrechtlichen Obergrenze der zulässigen jährlichen Nettokreditaufnahme leitet das Bundesverfassungsgericht schließlich auch ab, dass „im Sinne des Fälligkeitsprinzips für die zeitliche Zuordnung der Kreditermächtigungen in Bezug auf einzelne Jahre und die entsprechenden Obergrenzen für die Kreditaufnahme die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich sein soll“.²²

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 163 unter Verweis auf *Gröpl*, in: Bonner Kommentar, Bearb. September 2015, Art. 110 Rdnr. 258.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 163 unter Verweis auf *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rdnr. 32.

²⁰ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 166.

²¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 167.

²² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 168.

4. Insbesondere: Bedeutung für notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen

Auch die notlagenbedingte Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG ist von den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit regiert. Denn ungeachtet der nach dieser Vorschrift zulässigen Überschreitung der regulären Obergrenzen der Nettokreditaufnahme bleibt Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG „eng auf das jährliche Berechnungssystem der Schuldenbremse bezogen“.²³

So folgt aus den genannten Haushaltsgrundsätzen speziell für notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen, dass der parlamentarische Beschluss, die Kreditobergrenzen notlagenbedingt zu überschreiten, „für ein konkretes Rechnungsjahr zu ergehen“ hat.²⁴

Nach dem Grundsatz der Jährigkeit im Zusammenwirken mit dem Grundsatz der Fälligkeit gilt, „dass die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen ... unmittelbar in dem betreffenden Rechnungsjahr tatsächlich kassenwirksam werden müssen. Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.“²⁵

Und weiter: „Nach Ablauf des Rechnungsjahres verfallen die entsprechenden Kreditermächtigungen, denn im Unterschied zu ‚gewöhnlichen‘ Kreditermächtigungen“ – hier bezieht sich das Bundesverfassungsgericht für die Bundesebene auf Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG i. V. m. § 18 Abs. 3 BHO – „existiert für notlagenbedingte Kreditermächtigungen keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit.“²⁶

Anderenfalls würden die durch den parlamentarischen Beschluss „festgestellte Notsituation und die tatsächliche Kreditaufnahme in unzulässiger Weise voneinander getrennt, obwohl sie inhaltlich aufeinander bezogen sind.“²⁷

²³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 171.

²⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 172.

²⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

²⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

5. Insbesondere: Bedeutung für notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen im Rahmen von Sondervermögen

„Die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit können“, so das Bundesverfassungsgericht, „nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass der Gesetzgeber eine Gestaltungsform wählt, bei der Kreditermächtigungen für ein juristisch unselbständiges Sondervermögen (Nebenhaushalte) nutzbar gemacht werden.“²⁸ Die allgemeinen Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse bleiben insoweit anwendbar.²⁹

Deshalb können die unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für Notsituationen einem Sondervermögen kreditfinanziert zugeführten Mittel „grundsätzlich nur in dem Rechnungsjahr, für welches sie“ durch den parlamentarischen Beschluss „bereitgestellt sind, eingesetzt werden“.³⁰ „Anderenfalls könnte“ der Bund oder ein Land „in Haushaltsjahren, in denen aus ganz bestimmten, zeit- und umstandsbezogenen Gründen Kreditaufnahmespielräume bestehen, diese Spielräume weit über den Bedarf hinaus wahrnehmen und notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zuführungen an Sondervermögen nutzen, um sie gleichsam ‚anzusparen‘“.³¹ Dem steht Art. 109 Abs. 3 GG entgegen, der es nicht zulässt, „dass die notlagenbedingten Kreditermächtigungen und das Haushaltsjahr, in welchem die Notlage festgestellt wurde, staatsschuldenrechtlich durch buchhalterische Maßnahmen voneinander entkoppelt werden.“³²

In seiner Subsumtion im Urteil vom 15. November 2023 ergänzt das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang, dass eine „faktische Vorhaltung von Kreditermächtigungen in periodenübergreifenden Rücklagen ... gegen die Maßgaben aus Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG als jahresbezogene Anforderungen“ verstößt.³³ „Eine Entkopplung der notlagenbedingten Kreditermächtigungen von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel ist mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht

²⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 174.

²⁹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 174 und 180.

³⁰ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 181.

³¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 183.

³² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 183.

³³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 206.

vereinbar“.³⁴ Denn danach müssen sich Kreditermächtigungen, die in einem bestimmten Haushaltsjahr ausgebracht werden, „auf die Deckung von Ausgaben beschränken“, „die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Haushaltsjahr anfallen“.³⁵

6. Folgen für die Verbuchung von Sondervermögen

Die insoweit entwickelten Vorgaben haben unmittelbare Konsequenzen für die Verbuchung von Sondervermögen. In Ansehung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 stellte das Bundesverfassungsgericht dazu fest, dass es mit dem Grundsatz der Jährigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der Fälligkeit nicht vereinbar ist, in einem Sondervermögen angesparte Kreditermächtigungen in der Berechnung der Kreditaufnahme im Jahr der Zuführung an das Sondervermögen zu berücksichtigen, wenn die „tatsächlich wirksame Verschuldung“ für den Bund aber erst „in den kommenden Jahren und voraussichtlich über die dann für das jeweilige Haushaltsjahr geltende verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze hinaus“ entsteht.³⁶

7. Zwischenergebnis: Strenge Geltung der Haushaltsgrundsätze für notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen

In seinem Urteil vom 15. November 2023 konkretisiert das Bundesverfassungsgericht die Anforderungen, die sich aus den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für Kreditaufnahmen und insbesondere für notlagenbedingte Kreditaufnahmen ergeben.

So muss, über den erforderlichen sachlichen Veranlassungszusammenhang hinaus, auch ein zeitlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der zu ihrer Bewältigung dienenden Kreditaufnahme bestehen. Die Notlagenkreditaufnahme hat einen spezifischen Zeitbezug, der in der inneren Verbindung von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs) und Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG (Jährlichkeit des Haushalts, damit verbunden Jährigkeit und Fälligkeit) seine Grundlage hat. So muss sich der parlamentarische Notlagenbeschluss auf ein bestimmtes Rechnungsjahr beziehen, für das zur Aufnahme von Notlagenkrediten ermächtigt wird. Die Notlagenkreditermächtigung darf nur in dem Jahr genutzt werden, für das sie ausgebracht ist. Genutzt wird die Notlagenkreditermächtigung durch die tatsächliche Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben, die nach dem Fälligkeitsgrundsatz

³⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207.

³⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207.

³⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 208.

für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung in eben diesem Rechnungsjahr anfallen.³⁷ Die parlamentarische Notlagenkreditermächtigung, die exekutive Notlagenkreditaufnahme und die Verwendung der Notlagenkreditmittel zur Deckung von Ausgaben zur Notlagenbekämpfung müssen also im gleichen Rechnungsjahr liegen.

Wird eine Notlagenkreditermächtigung, die gemäß den Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. HS GG verfassungskonform erteilt wurde, im betreffenden Jahr nicht genutzt, dann verfällt sie am Ende des Jahres, zumal abweichende Vorschriften – auf Bundesebene Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG, § 18 Abs. 3 BHO – nach der ausdrücklichen Feststellung des Bundesverfassungsgerichts auf Notlagenkreditermächtigungen nicht anwendbar sind.³⁸

III. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen

1. Die Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse

Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 1. HS GG erlaubt es Bund und Ländern, Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorzusehen.³⁹ Entsprechende Regelungen wurden auf Bundes- (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG)⁴⁰ und Länderebene (in Baden-Württemberg Art. 84 Abs. 2 LV)⁴¹ geschaffen. Die Konjunkturkomponente modifiziert die Regelnettoneuerschuldungsgrenze (die in den Ländern bei Null liegt, Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG), um besonderen konjunkturellen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Sie ist in diesem Sinne kein Ausnahmeinstrument wie die Notlagenverschuldung, sondern – bei Tatbestandserfüllung („von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung“) – in den regulären, periodischen Haushaltsgesetzgebungsprozess eingebunden. Auf europäischer Ebene steht korrespondierend

³⁷ Nicht schon die tatsächliche Mittelaufnahme, sondern erst die Mittelverwendung zur Ausgabendeckung im betreffenden Jahr schließt eine missbräuchliche, überjährige Speicherung von Notlagenkreditmitteln aus; dazu *Meickmann*, NVwZ 2024, S. 20 (21).

³⁸ So auch *Meickmann*, NVwZ 2024, S. 20 (21).

³⁹ Ausführlich zu den Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 109 Rdnr. 164 ff.

⁴⁰ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 115 Rdnr. 149 ff.

⁴¹ Für einen Überblick *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rdnr. 113 ff.

das Konjunkturbereinigungsverfahren gemäß den EU-Regelungen zur zulässigen Staatsverschuldung.⁴²

2. Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts – Differenzierung zwischen den verschiedenen Arten der Kreditermächtigungen

Auch wenn sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 vornehmlich auf die notlagenbedingte Kreditaufnahme konzentriert, werfen die Ausführungen des Gerichts zu den Haushaltsgrundsätzen in ihrer Bedeutung für die staatliche Kreditaufnahme doch die Frage auf, inwieweit auch die konjunkturbedingte Kreditaufnahme durch diese Haushaltsgrundsätze, namentlich die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit, regiert und begrenzt wird.

Das Bundesverfassungsgericht begründet die Geltung der Haushaltsgrundsätze im Bereich der staatlichen Kreditaufnahme mit der inneren Bezugnahme der Grundnorm des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG (materieller Haushaltsausgleich) auf das periodische Haushaltsgesetzgebungsverfahren (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, in Baden-Württemberg Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV), das dem formellen Haushaltsausgleich verpflichtet ist (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, in Baden-Württemberg Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV).⁴³ Dies spricht dafür, dass die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit jedenfalls im Grundsatz für alle Regelungselemente des Art. 109 Abs. 3 GG gelten, also auch für die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse.

Zugleich anerkennt das Bundesverfassungsgericht jedoch die verfassungsrechtlich angelegten und einfachrechtlich konkretisierten, hergebrachten Ausnahmen von den genannten Haushaltsgrundsätzen, auch im Bereich der Kreditaufnahme. So heißt es ausdrücklich, dass der Grundsatz der Jährigkeit „nicht absolut“ gilt.⁴⁴ Das Gericht verweist dazu auf die Regelungen in § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG und § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 BHO, die Durchbrechungen des Grundsatzes vorsehen, unter anderem im Hinblick auf die Bildung von Ausgaberesten, sowie – für den Bund – auf Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG in Verbindung mit § 18 Abs. 3 BHO, wonach Kreditermächtigungen jahresübergreifend weitergelten können.⁴⁵ Auch Ausgabe- und

⁴² Siehe vergleichend *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse, WD 4 - 3000 – 015/22, 11. März 2022, S. 9 f.

⁴³ Siehe oben B. II. 1.

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 160; siehe oben B. II. 2.

⁴⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 160.

Verpflichtungsermächtigungen können im Einzelfall übertragbar ausgewiesen werden; der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit habe insoweit rechtfertigende Kraft.⁴⁶

Speziell mit Blick auf Kreditermächtigungen wiederholt und bekräftigt das Bundesverfassungsgericht seine das Jährlichkeits-, Jährigkeits- und Fälligkeitsprinzip relativierenden Ausführungen sodann nochmals. So führt es aus, dass die Vorgaben zur Kreditaufnahme aus Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG (wegen ihrer Bezugnahme auf den jährlichen Haushaltskreislauf) „grundsätzlich den Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssen, was indes spezifische Modifikationen unter Rücksicht auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht ausschließt“.⁴⁷

Im Weiteren spricht das Gericht ausdrücklich davon, dass für die „gewöhnlichen“ Kreditermächtigungen“, im Unterschied zu den notlagenbedingten Kreditermächtigungen, „Ausnahme[n] von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit“ gelten.⁴⁸ Konkret zitiert das Gericht – für den Bund – erneut Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG und § 18 Abs. 3 BHO, die eine überjährige Fortgeltung gesetzlich erteilter Kreditermächtigungen ermöglichen. Die Abgrenzung allein der notlagenbedingten Kreditermächtigungen und die nachfolgende, ergänzende Begründung, die sich auf den zeitlichen Zusammenhang zwischen dem parlamentarischen Notlagenbeschluss und der tatsächlichen Kreditaufnahme bezieht,⁴⁹ indizieren stark, dass das Bundesverfassungsgericht neben den Ermächtigungen zur strukturellen Nettokreditaufnahme auch die Ermächtigungen zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme, die die Regelkreditaufnahme modifiziert,⁵⁰ zu den „gewöhnlichen“ Kreditermächtigungen zählt, bei denen Ausnahmen von der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit vorgesehen und zulässig sind.

Schließlich stellt das Bundesverfassungsgericht auch die Existenz von Sondervermögen, die in ihrer wesensmäßigen Überjährigkeit als solche verfassungsrechtlich anerkannt sind (für den Bund Art. 110 Abs. 1 Satz 1, 2. HS GG, für Baden-Württemberg Art. 79 Abs. 1 Satz 1, 2. HS LV), nicht in Frage. Die kritischen Ausführungen des Gerichts beziehen sich unmittelbar auf

⁴⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 161 unter Verweis auf *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 102 f.

⁴⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 164.

⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173; siehe oben B. II. 4.

⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

⁵⁰ Siehe soeben oben B. III. 1.

das missbräuchliche, überjährige „Parken“ von Notlagenkreditermächtigungen in Sondervermögen.⁵¹

Insgesamt ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 deshalb nicht dahingehend zu verstehen, dass die Anforderungen der strengen, ausnahmslos einzuhaltenden Jährlichkeit und Jährigkeit für konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen gelten würden. Vielmehr greifen für konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen zulässigerweise die weiteren Regelungen, die eine überjährige Geltung von Kreditermächtigungen erlauben; auf Bundesebene Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG und § 18 Abs. 3 BHO, in Baden-Württemberg insbesondere Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV⁵² und § 18 Abs. 9 LHO.

3. Ergänzende verfassungsrechtliche Erwägungen, insbesondere zu Funktionszusammenhängen und Missbrauchsgefahr

Diese Auslegung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 wird durch weitere verfassungsrechtliche Erwägungen unterstützt.

Wenn Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG auf Bundesebene und Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV in Baden-Württemberg einen Anwendungsbereich haben sollen, dann muss – im Sinne einer systematischen Verfassungsinterpretation – zwingend zwischen den verschiedenen Arten der Kreditermächtigungen und -aufnahmen unterschieden werden. Die Zuordnung der konjunkturbedingten Kreditermächtigungen und -aufnahmen zu dem Bereich, in dem Ausnahmen von der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit möglich sind, drängt sich deshalb gerade auf Länderebene auf, weil die Länder keine strukturelle Nettoneuverschuldung kennen (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG). In Baden-Württemberg hätte ansonsten Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV in seiner Bezugnahme auf Art. 84 LV nur einen äußerst eingeschränkten Anwendungsbereich.⁵³

Für dieses Ergebnis spricht darüber hinaus inhaltlich, dass die Konjunkturkomponente die regelhafte, periodisch wiederkehrende Verschuldungsmöglichkeit lediglich modifiziert, also Teil

⁵¹ Siehe oben B. II. 5.

⁵² Zu dieser Ausnahme vom zeitlichen Bepackungsverbot *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 124.

⁵³ Nur Art. 84 Abs. 4 LV bezieht sich, mit dem Erfordernis des Gesetzesvorbehalts, (auch) auf die Bruttokreditaufnahme. Alle anderen Regelungen des Art. 84 LV betreffen den Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs sowie, insbesondere, die konjunkturbedingte und die notlagenbedingte Nettokreditaufnahme.

des regulären Budgetprozesses ist.⁵⁴ Der Begriff der „Konjunkturbereinigung“ bringt dies treffend zum Ausdruck.⁵⁵

Schließlich und insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die Höhe der maximal zulässigen konjunkturbedingten Kreditermächtigungen und -aufnahmen in jedem einzelnen Rechnungsjahr verfassungs- und einfachrechtlich klar begrenzt ist. Dementsprechend sind auch die Möglichkeiten, konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen überjährig vorzuhalten, der Höhe nach klar begrenzt. Dies stellt sich im Fall der notlagenbedingten Kreditermächtigungen und -aufnahmen ganz anders dar. Denn die verfassungsrechtliche Schuldenbremse ist offen für jedwede Höhe notlagenbedingter Kreditermächtigungen, solange der Veranlassungszusammenhang der Kreditermächtigungen mit der Notlage und ihrer Bewältigung nur vertretbar und nachvollziehbar dargelegt wird.⁵⁶

Es ist die sich daraus ergebende massive Missbrauchsgefahr, die das Bundesverfassungsgericht veranlasst hat, die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit in diesem Fall besonders stark zu betonen und nicht nur einen sachlichen, sondern auch zeitlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlagenkreditermächtigung und Mittelverwendung zu verlangen. Eine in einem Notlagenjahr denkbare „Druckbetankung“ einer Rücklage oder eines Sondervermögens mit sehr umfangreichen Notlagenkreditermächtigungen, die dann über Jahre zur Verfügung stehen und für weitreichende Zwecke eingesetzt werden könnten, soll ausgeschlossen sein.

Diese Missbrauchsgefahr droht bei allgemeinen konjunkturbedingten Kreditermächtigungen, die nach den verfassungsrechtlichen Regeln in jedem einzelnen Jahr der Höhe nach klar begrenzt sind, von vornherein nicht. Die besondere Maßgabe eines sachlichen und zeitlichen Veranlassungszusammenhangs gilt hier genau deshalb nicht.

⁵⁴ In den Ländern und damit auch in Baden-Württemberg erfolgt diese Modifizierung um die Nullgrenze zulässiger Nettoneuverschuldung herum.

⁵⁵ Siehe aus der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur Konjunkturkomponente etwa *Kasseckert*, Wirtschaftsdienst 2022, S. 795 ff.; *Kremer/Kuckuck/Wendorff*, Wirtschaftsdienst 2022, S. 830 ff.

⁵⁶ Siehe oben B. I.

So weist die konjunkturbedingte Kreditaufnahme als integrales Element der regulären Kreditaufnahme – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „sachliche und funktionale Besonderheiten“⁵⁷ auf, die sie unter dem Gesichtspunkt der zeitbezogenen Haushaltsgrundsätze in anderem Licht erscheinen lässt als die Notlagenkreditaufnahme.⁵⁸

4. Zwischenergebnis: Zulässigkeit der überjährigen Geltung konjunkturbedingt erteilter Kreditermächtigungen

Konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen können danach, gemäß den sonstigen einschlägigen verfassungs- und einfachrechtlichen Regelungen, überjährig vorgehalten werden, sei es in einer Rücklage im Kernhaushalt oder in Sondervermögen. Die konkreten Regelungen, die dies ermöglichen, flexibilisieren den Haushalt in wirtschaftlichkeitsförderlicher Weise. Die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, der Jährigkeit und der Fälligkeit stehen dem, anders als im Fall der Notlagenkreditaufnahme, nicht durchgreifend entgegen.

Gleichzeitig bleibt aber zu berücksichtigen, dass diese, eine periodenübergreifende Vorhaltung und Nutzung von Kreditermächtigungen ermöglichenden Regelungen zum demokratisch begründeten Haushaltsgrundsatz der Periodizität des Haushalts (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV Baden-Württemberg) in Spannung stehen. Deshalb bedarf die überjährige Vorhaltung konjunkturbedingt erteilter Kreditermächtigungen stets eines sachlichen Grundes; sei es vermittelt über den sachlichen Grund für die Einrichtung eines Sondervermögens,⁵⁹ sei es unmittelbar nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften, etwa über die Bildung und Nutzung von Rücklagen oder die Fortgeltung von Kreditermächtigungen.⁶⁰

IV. Bedeutung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit für andere Haushaltsmittel

Andere Haushaltsmittel unterliegen von vornherein nicht den spezifischen zeitlichen Bindungen, die sich aus dem inneren Zusammenhang zwischen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und Art.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 164; siehe bereits oben B. III. 2.

⁵⁸ Ebenso *Hellermann*, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Nov. 2023 in Sachen Energie- und Klimafonds (2 BvF 1/22) und seine Auswirkungen auf sonstige, für die Schuldenregel relevante Sondervermögen des Bundes, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Dezember 2023, S. 7 ff.

⁵⁹ Siehe unten C. III. 4. a.

⁶⁰ Siehe unten C. III. im Übrigen.

110 Abs. 2 Satz 1 GG (oder auch Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV Baden-Württemberg) ergeben.⁶¹ Hier gelten die in der verfassungs- und einfachrechtlichen Dogmatik verankerten, hergebrachten Maßgaben zum Ausgleich zwischen dem haushaltsverfassungsrechtlichen Periodizitätsprinzip einerseits und dem Interesse an einer überjährigen Vorhaltung von Haushaltsmitteln andererseits.

So führt auch das Bundesverfassungsgericht – unter anderem mit Blick auf Ausgabereite – ausdrücklich aus, dass die Vorschriften in § 27 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 HGrG und – für den Bund – § 45 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 bis 4 BHO zulässige Durchbrechungen des haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatzes der Jährigkeit vorsehen.⁶²

C. Haushaltsrecht des Landes Baden-Württemberg

I. Aufnahme und Verwendung von Corona-Notlagenkrediten

1. Tatsächliches Geschehen

In Baden-Württemberg wurde für das Jahr 2020 eine coronabedingte Notlage festgestellt.⁶³ Aufgrund gesetzlicher Ermächtigung gemäß § 18 Abs. 6 LHO und haushaltsgesetzlicher Nachzeichnung wurden Corona-Notlagenkredite im Umfang von zunächst 5.000 Mio. Euro⁶⁴ und sodann weiteren 2.198 Mio. Euro,⁶⁵ also insgesamt 7.198 Mio. Euro, aufgenommen. Davon

⁶¹ So auch *Hellermann*, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Nov. 2023 in Sachen Energie- und Klimafonds (2 BvF 1/22) und seine Auswirkungen auf sonstige, für die Schuldenregel relevante Sondervermögen des Bundes, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Dezember 2023, S. 2 (für andere Einnahmen von Sondervermögen).

⁶² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 160.

⁶³ Siehe dazu und zum Folgenden *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 67 ff. (Beitrag Nr. 4, LT-Drs. 17/3004), insbesondere auch die Tabelle auf S. 71; zudem Antwort des Ministeriums für Finanzen des Landes Baden-Württemberg vom 18.11.2023 auf einen Antrag der FDP/DVP-Fraktion (LT-Drs. 17/5849; Schreiben vom 27.11.2023); zum Verfahren gemäß Art. 84 LV *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rdnr. 138.

⁶⁴ Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19.3.2020, GBl. 2020, S. 125 (vgl. LT-Drs. 16/7909); Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 19.3.2020, GBl. 2020, S. 126.

wurden 2.198 Mio. Euro im Jahr 2020 direkt an die Kommunen zur Bewältigung der Coronakrise weitergeleitet. Die übrigen 5.000 Mio. Euro wurden der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Noch im Jahr 2020 wurden der Rücklage 2.944,6 Mio. Euro zur Finanzierung von Maßnahmen mit unmittelbarem Coronabezug entnommen. Darin enthalten ist die Befüllung des Beteiligungsfonds in Höhe von 1.000 Mio. Euro.

Auch für das Jahr 2021 wurde eine coronabedingte Notlage festgestellt und haushaltsgesetzlich umgesetzt.⁶⁶ Dementsprechend wurden weitere 941,7 Mio. Euro an Corona-Notlagenkrediten aufgenommen und ebenfalls der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Im Jahr 2021 wurden der Rücklage 2.478,5 Mio. Euro zur Finanzierung von Maßnahmen mit unmittelbarem Coronabezug entnommen.

Für das Jahr 2022 wurde keine coronabedingte Notlage festgestellt. Dementsprechend wurden keine neuen Corona-Notlagenkredite aufgenommen. Es blieb bei der Aufnahme von insgesamt 8.139,7 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021. Der Beteiligungsfonds wurde wieder reduziert; ein Teilbetrag aus dem Beteiligungsfonds in Höhe von 484,7 Mio. Euro wurde dazu verwendet, eine Sondertilgung von Corona-Notlagenkrediten vorzunehmen;⁶⁷ weitere 506,3 Mio. Euro aus dem Beteiligungsfonds wurden wieder der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Im Jahr 2022 wurden der Rücklage 1.521,5 Mio. Euro zur Finanzierung von Maßnahmen mit unmittelbarem Coronabezug entnommen.

In der Gesamtbetrachtung der Jahre 2020 bis 2022 ergibt sich, dass zum Ende des Jahres 2020 – unter Berücksichtigung der Mittelweiterleitung an die Kommunen, der Finanzierung von Maßnahmen mit unmittelbarem Coronabezug und der Befüllung des Beteiligungsfonds – Notlagenkreditmittel im Umfang von 2.055,4 Mio. Euro in der Rücklage für Haushaltsrisiken vor-

⁶⁵ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 15.10.2020, GBl. 2020, S. 867 (vgl. LT-Drs. 16/8834); Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15.10.2020, GBl. 2020, S. 868.

⁶⁶ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 22.7.2021, GBl. 2021, S. 659 (vgl. LT-Drs. 17/476); Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 vom 22.7.2021, GBl. 2021, S. 613 (vgl. LT-Drs. 17/400).

⁶⁷ Insgesamt wurden in diesem Zusammenhang 942 Mio. Euro an Corona-Notlagenkrediten getilgt.

handen waren und in das Jahr 2021 überführt wurden. Ende 2021 befanden sich – unter Berücksichtigung der zusätzlichen Notlagenkreditaufnahme im Rahmen des Dritten Nachtrags und der Maßnahmenfinanzierung im Jahr 2021 – 518,6 Mio. Euro an Notlagenkreditmitteln in der Rücklage, die in das Jahr 2022 überführt wurden. Ende 2022 enthielt die Rücklage – unabhängig von der Einordnung der Mittelzuführung aus dem Beteiligungsfonds – angesichts der Höhe der Maßnahmenfinanzierung im Jahr 2022 keine Notlagenkreditmittel mehr.

2. Die rechtlichen Maßgaben in der Struktur des Doppelhaushalts

In Baden-Württemberg wird der Haushaltsplan auf Grundlage von Art. 79 Abs. 2 LV, § 9 Abs. 1 HGrG und § 12 LHO mitunter für zwei Rechnungsjahre aufgestellt (Doppelhaushalt).⁶⁸ Der Haushaltsplan ist dabei nach Rechnungsjahren getrennt festzustellen (Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV, § 9 Abs. 1 HGrG, § 12 LHO). Das bedeutet, dass die Haushaltsjahre für sich stehen und jeweils den verfassungs- und einfachrechtlichen Anforderungen an die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug genügen müssen.⁶⁹ Insbesondere gilt die Anforderung des formellen Haushaltsausgleichs (Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV) für jedes Rechnungsjahr.⁷⁰

Weil Art. 84 Abs. 1 Satz 1 LV (Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs)⁷¹ – entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bundesebene – in einem inneren Zusammenhang mit Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV (Periodizität des Haushalts) und Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV (Grundsatz des formellen Haushaltsausgleichs) steht, haben auch die Anforderungen des Art. 84 LV – ungeachtet der Struktur des Doppelhaushalts – einen Jahresbezug. Nicht anders als auf Bundesebene und in denjenigen Ländern, in denen ausschließlich Einjahreshaushalte erlassen werden, gelten demnach die zeitbezogenen Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch im Rahmen der Struktur des Doppelhaushalts für jedes einzelne Rechnungsjahr.

3. Die „Nutzung“ notlagenbedingt erteilter Kreditermächtigungen

⁶⁸ Grundsätzlich dazu *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 486.

⁶⁹ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 12 Rdnr. 19; konkret für das Landesrecht *Leißner*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 344 f.

⁷⁰ *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rdnr. 585.

⁷¹ Konkret dazu *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rdnr. 138.

Nach dem verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit können notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen nur in dem Rechnungsjahr, für das die Ermächtigung erteilt wurde, genutzt werden. Mit Ablauf des Rechnungsjahres verfallen die ungenutzten Kreditermächtigungen.⁷²

a. Mittelverwendung zur Deckung kassenmäßiger Ausgaben

Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert den Begriff der Nutzung der notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen dahingehend, dass die Ermächtigungen „unmittelbar in dem betreffenden Rechnungsjahr tatsächlich kassenwirksam werden müssen“.⁷³ „Die Kredite sind deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht werden.“⁷⁴ Im Weiteren spricht das Bundesverfassungsgericht davon, dass die notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen „von der tatsächlichen Verwendung der Kreditmittel“ nicht entkoppelt werden dürfen.⁷⁵ Sie müssen sich deshalb „auf die Deckung von Ausgaben beschränken“, „die für Maßnahmen zur Notlagenbekämpfung“ im betreffenden „Haushaltsjahr anfallen“.⁷⁶

Diese Ausführungen ergeben ein klares Bild. Weil die notlagenbedingte Kreditaufnahme dazu dient, trotz des finanziellen Schocks infolge eines exogenen Schocks den jährlichen formellen Haushaltsausgleich zu sichern,⁷⁷ der formelle Haushaltsausgleich aber nur durch kassenwirksame Ausgaben gefährdet werden kann, dürfen sich die Notlagenkredite nur auf Ausgaben beziehen und zur Finanzierung von Ausgaben eingesetzt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr kassenwirksam werden. Für die Wahrung des Jährigkeitsgrundsatzes ist damit weder die Kreditermächtigung noch die Kreditaufnahme als solche, sondern allein die Verwendung der aufgenommenen Notlagenkreditmittel zur Deckung von Ausgaben maßgeblich, die im betreffenden Haushaltsjahr im Haushaltsplan anzusetzen sind und kassenwirksam werden.

⁷² BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173; siehe bereits oben B. II. 4, auch zum Folgenden.

⁷³ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

⁷⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173.

⁷⁵ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207; siehe bereits oben B. II. 5, auch zum Folgenden.

⁷⁶ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 207.

⁷⁷ Dies wird durch die innere Verbindung zwischen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG bzw. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 LV (Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs) und Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV (Grundsatz des formellen Haushaltsausgleichs) verdeutlicht; siehe oben B. II. 1.

In der staatlichen Haushaltspraxis werden Kredite typischerweise in dem Zeitpunkt aufgenommen, in dem sie zur Ausgabendeckung gebraucht werden. Insofern fallen die Kreditaufnahme und die maßgebliche Mittelverwendung im Sinne des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zeitlich zusammen. Werden Kreditermächtigungen im Rahmen des laufenden Schuldenmanagements dagegen zur Kreditaufnahme genutzt, bevor die Mittel zur tatsächlichen Ausgabendeckung eingesetzt werden, ist – im Fall von Notlagenkrediten unter dem Gesichtspunkt der Anforderungen des Jährigkeitsgrundsatzes – auch insoweit der Zeitpunkt der Ausgabendeckung entscheidend.

b. Folgerungen im Einzelnen – Arten von Ausgaben, Abgrenzung von Rücklagen und Verpflichtungsermächtigungen

Im Einzelnen bedeutet dies Folgendes: Eine unter dem Gesichtspunkt des Jährigkeitsgrundsatzes ausreichende kassenmäßige Ausgabe liegt vor, wenn Maßnahmen zur Krisenbewältigung durch Mittelabfluss aus dem Kernhaushalt – oder aus einem im gleichen Rechnungsjahr mit notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen befüllten Sondervermögen – finanziert werden.

In der Regel wird die Maßnahmenfinanzierung die Gestalt haben, dass Haushaltsmittel – sei es zur Erfüllung der Pflichten aus gegenseitigen Verträgen, sei es zur finanziellen Unterstützung – an Privatpersonen oder an privatwirtschaftliche Unternehmen abfließen.⁷⁸ Doch kann auch ein Abfluss an andere öffentlich-rechtliche Träger in Betracht kommen. Unterstützt das Land aus Landesmitteln beispielsweise die Kommunen, die dann ihrerseits im Rahmen der Krisenbewältigung tätig werden, ist der Abfluss an die Kommune als im vorliegenden Sinne hinreichende Ausgabe aus dem Landeshaushalt einzuordnen. Eine Grenze ist allerdings dort zu ziehen, wo der Mittelabfluss an andere öffentlich-rechtliche Träger – etwa bei aktuell fehlendem Mittelbedarf dieses Trägers – als verdeckte Rücklagenbildung des Landes erscheint oder wenn der Abfluss nach dem Fälligkeitsgrundsatz nicht oder noch nicht geboten ist.

Demgegenüber können die Annahme einer fehlenden Nutzung notlagenbedingt erteilter Kreditermächtigungen und ihr Entfall zum Ende des Rechnungsjahres nicht verhindert werden durch

⁷⁸ Siehe zu den vielfältigen Formen der finanziellen staatlichen Unterstützung in Anbetracht der COVID 19-Pandemie, der Energiekrise und auch lokaler Krisen *Kube*, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 74. Deutschen Juristentages Stuttgart 2024, Bd. 1, Gutachten, Gutachten E (im Erscheinen).

die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt als solche, durch die Schaffung einer Rücklage im Kernhaushalt oder durch die Schaffung einer Rücklage in einem Sondervermögen, das aus staatschuldenrechtlicher Perspektive mit dem Kernhaushalt eine Einheit bildet.⁷⁹ Dies gilt unabhängig davon, ob die Rücklage als Rücklage liquider Mittel verstanden wird oder aber Kreditermächtigungen als solche in die Rücklage überführt werden.

Auch die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen zur Eingehung von Verpflichtungen, die in künftigen Rechnungsjahren zu Ausgaben führen, reicht insoweit nicht aus. Verpflichtungsermächtigungen sind von kassenmäßigen Ausgaben zu unterscheiden (§ 12 Abs. 2 HGrG, § 16 Satz 1 LHO) und wirken sich nicht auf den formellen Haushaltsausgleich aus. Auch wenn sich Maßnahmen zur Bewältigung größerer Krisen zeitlich typischerweise hinziehen, in diesem Rahmen oftmals längerfristige Verträge eingegangen werden, Projekte über mehrere Jahre abzuwickeln sind und auch Unterstützungsleistungen erst nach einiger Zeit endgültig abgerechnet werden, weshalb unter anderem eine Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit⁸⁰ geboten sein kann, wird die strenge Handhabung der Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei Notlagenkrediten dadurch nicht relativiert.⁸¹

Dies hat allerdings Auswirkungen auf das Tatbestandsverständnis der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Notlagenkreditaufnahme und auf die Subsumtion unter diesen Tatbestand. Denn wenn eine Notlage umfangreiche finanzielle Maßnahmen des Staates über einen längeren Zeitraum erforderlich macht und in diesem Rahmen schon frühzeitig Verpflichtungen einzugehen und Verpflichtungsermächtigungen auszubringen sind, spricht dies – in Anbetracht der strengen Handhabung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit – tendenziell dafür, dass dann auch in den Folgejahren, in denen die Verpflichtungen zu bedienen sind, noch

⁷⁹ Dazu oben B. II. 5.

⁸⁰ Zu diesem BVerfGE 119, 96 (130); 135, 317 (416 f.); *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 16; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rdnr. 4b; *Leißner*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 343.

⁸¹ So auch *Meickmann*, NVwZ 2024, S. 20 (22); wenn *Meickmann* demgegenüber im Weiteren den Ansatz von Ausgaberesten als mit dem streng verstandenen Jährigkeitsgrundsatz vereinbar ansieht, so schließt er von einer allgemeinen Aussage des Bundesverfassungsgerichts zu normativen Durchbrechungen der zeitbezogenen Haushaltsgrundsätze (siehe oben B. II. 2.) auf den Fall der Notlagenkreditaufnahme. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Ausgabereste Ausgabenbewilligungen sind, nicht dagegen Deckungsmittel (siehe zur Deckung von Ausgaberesten, je nach Ist- und Soll-Abschluss, unten C. III. 5. a.). Im Übrigen kann und darf das gezielte Agieren mit Ausgaberesten die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen für Verpflichtungen, die voraussehbare Ausgabenlasten erst in künftigen Haushaltsjahren nach sich ziehen, unter dem Gesichtspunkt der Haushaltswahrheit funktional nicht ersetzen. Der Begriff der „bloßen Abfinanzierung“ kann darüber nicht hinweghelfen.

eine Notlage im Sinne der verfassungsrechtlichen Regelungen zur Notlagenkreditaufnahme vorliegen kann. Entscheidend ist eben nicht das Haushaltsjahr, in dem das tatsächliche Notlagenereignis als solches eintritt und wirkt; sondern entscheidend sind vielmehr die Haushaltsjahre, in denen die Notlage (noch) in erheblicher und schockartiger Weise kassenmäßige Ausgaben verursacht.

c. Keine „Heilung“ durch intensivierete exekutive oder auch parlamentarische Kontrolle der Verwendung von Rücklagenmitteln

Eine intensivierete exekutive oder auch parlamentarische Kontrolle der Verwendung überjährig angelegter Rücklagen, insbesondere in Gestalt von einfachen oder qualifizierten Sperrvermerken (§§ 22, 36 LHO),⁸² kann die Anforderungen der Jährlichkeits- und Jährigkeitsgrundsätze in ihrer Anwendung auf Notlagenkredite nicht relativieren. Eine derartige, insbesondere auf höhere Entnahmevolumina konzentrierte Kontrolle mag zur Sicherung der demokratischen Rückbindung des Haushaltsvollzugs im Einzelfall naheliegen. Doch stehen die verfassungsrechtlichen Regelungen, die der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit im Fall von Notlagenkrediten zugrunde liegen, für sich. Sie ergeben sich im Kern aus dem Zusammenspiel zwischen dem Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs und dem Erfordernis, den formellen Haushaltsausgleich jährlich zu erreichen. Hinzu tritt das Erfordernis eines Parlamentsbeschlusses, der den „Fall“⁸³ der Notlage sachlich und eben auch zeitlich umgrenzt. In teleologischer Hinsicht geht es um die Verhinderung des missbräuchlichen Ansparens von Notlagen-Kreditermächtigungen für die Zukunft.⁸⁴ Im Angesicht dessen entfallen nicht genutzte Notlagen-Kreditermächtigungen zum Ende des betreffenden Jahres. Sie können von vornherein nicht in eine überjährig angelegte Rücklage eingehen. Die Frage nach der genaueren Gestaltung der Kontrolle der Verwendung einer solchen Rücklage im Folgejahr stellt sich also in Bezug auf Notlagenkreditmittel gar nicht.

4. Beurteilung

⁸² Dazu *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 22 Rdnr. 5 ff.; aus verfassungsrechtlicher Perspektive *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 27 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Piero, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rdnr. 8.

⁸³ Ausdrücklich zum „Fall“-Bezug der Notlagenkreditaufnahme BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 128.

⁸⁴ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 183.

Auf dieser Grundlage können die Aufnahme und Verwendung von Corona-Notlagenkrediten durch das Land Baden-Württemberg beurteilt werden.

a. Sachlicher Veranlassungszusammenhang

An der inhaltlich zweckentsprechenden Verwendung der Corona-Notlagenmittel in Baden-Württemberg bestehen – zumal unter Berücksichtigung der legislativen Einschätzungsprärogative bezüglich des sachlichen Veranlassungszusammenhangs⁸⁵ – keine Zweifel. Auch der Rechnungshof Baden-Württemberg meldet insoweit keine Bedenken an.⁸⁶

Als verfassungsrechtlich fraglich betrachtet der Rechnungshof Baden-Württemberg allein die Erforderlichkeit der Ergänzung durch den Dritten Nachtrag im Jahr 2021. Denn zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Nachtrag hätten „ausreichend freie bzw. ungebundene Deckungsmittel in Form des erwarteten Überschusses 2020 zur Verfügung“ gestanden.⁸⁷ Hierzu ist jedoch festzustellen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 ausdrücklich klargestellt hat, dass die Notlagenkreditaufnahme keiner umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung einschließlich einer Erforderlichkeits- und Angemessenheitsprüfung unterliegt.⁸⁸ So ist der Gesetzgeber vor Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme „nicht von Verfassungs wegen zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten. ... Es ist allein Sache des Parlaments, entsprechende (politische) Grundentscheidungen zu treffen und hierbei alternativ bestehende Finanzierungsmöglichkeiten wie Steuererhöhungen, andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzungen und eventuelle Rücklagen in die Abwägung miteinzubeziehen. Eine ‚Subsidiarität der Kreditaufnahme‘ lässt sich“, so das Bundesverfassungsgericht, den verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht entnehmen.⁸⁹

Nach diesen Maßgaben ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Haushaltsgesetzgeber den Dritten Nachtragshaushalt einschließlich der darin vorgesehenen Notlagenkreditaufnahme trotz des erwarteten Überschusses beschloss.

⁸⁵ Siehe zu den Anforderungen des sachlichen Veranlassungszusammenhangs oben B. I.

⁸⁶ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 69 und 71 (Beitrag Nr. 4, LT-Drs. 17/3004).

⁸⁷ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 71 (Beitrag Nr. 4, LT-Drs. 17/3004).

⁸⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 145.

⁸⁹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 146 unter Verweis auf VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1.4.2022, VGN N 7/21, Rdnr. 113.

b. Zeitlicher Veranlassungszusammenhang

Problematischer stellt sich die Vereinbarkeit der Notlagenkreditaufnahme und -verwendung in Baden-Württemberg mit den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit dar (zeitlicher Veranlassungszusammenhang).

Wie bereits dargelegt,⁹⁰ enthielt die Rücklage für Haushaltsrisiken zum Ende des Jahres 2020 Notlagenkreditmittel im Umfang von 2.055,4 Mio. Euro, die in das Rechnungsjahr 2021 übertragen wurden. Zum Ende des Jahres 2021 enthielt die Rücklage Notlagenkreditmittel im Umfang von 518,6 Mio. Euro, die in das Jahr 2022 übertragen wurden. Zum Ende des Jahres 2022 befanden sich demgegenüber keine Notlagenkreditmittel mehr in der Rücklage.

Auch wenn man – richtigerweise – die Mittelabflüsse an die Kommunen unter dem Gesichtspunkt der Jährigkeit berücksichtigt⁹¹ und auch wenn man die Mittelverlagerung in den Beteiligungsfonds unter diesem Gesichtspunkt akzeptiert, verbleiben danach – Details können dahinstehen – Ende 2020 und Ende 2021 Notlagenkreditmittel, die im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht genutzt wurden,⁹² in der überjährig angelegten Rücklage.

Nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehen nicht genutzte Notlagenkreditmittel zum Jahresende unter. Weil demgegenüber vom Fortbestand der in der Rücklage gespeicherten Notlagenkreditmittel ausgegangen wurde, verstoßen die Haushalte in den Rechnungsjahren 2021⁹³ und 2022 wegen des nicht erreichten formellen Haushaltsausgleichs gegen Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV und sind verfassungswidrig. Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV ist zwar dem Wortlaut nach als Soll-Vorschrift gefasst, wie auch der inhaltlich entsprechende Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV a. F. schon eine Soll-Vorschrift war. Doch ist der formelle Haushaltsausgleich in einem geordneten staatlichen Haushaltswesen eine Selbstverständlichkeit.⁹⁴ Ebenso wie auf

⁹⁰ Siehe oben C. I. 1.

⁹¹ Dazu soeben oben C. I. 3. b.

⁹² Siehe insgesamt zum Begriff der Nutzung in diesem Sinne soeben oben C. I. 3.

⁹³ Dass für das Jahr 2021 eine Notlage festgestellt wurde (siehe oben C. I. 1.), ändert an dem Ergebnis nichts. Denn die für 2021 legitimierte Notlagenkreditaufnahme reicht nicht aus, um den formellen Haushaltsausgleich herzustellen.

⁹⁴ *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rdnr. 66; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 143 (Mindestanforderung an eine geordnete Haushaltswirtschaft).

Bundesebene (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG) und wie in den allermeisten anderen Bundesländern⁹⁵ ist die Vorschrift deshalb als Muss-Vorschrift zu lesen, zumal Gründe, die eine Abweichung vom Gebot („Soll“) des formellen Haushaltsausgleichs rechtfertigen könnten, nicht zu erkennen sind. Auch in Baden-Württemberg führt die Nichterreichung des formellen Haushaltsausgleichs deshalb zur Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes.⁹⁶

Weil die Rechnungsjahre 2021 und 2022 bereits vollzogen sind und in der Vergangenheit liegen und zudem am Ende des Jahres 2022 alle Notlagenkreditmittel zweckgemäß verausgabt waren, spricht sehr viel dafür, dass die betreffenden Haushaltsgesetze in einem diesbezüglichen landesverfassungsgerichtlichen Verfahren für mit der Landesverfassung unvereinbar,⁹⁷ aber nicht nichtig zu erklären wären.⁹⁸ Dies gilt namentlich für das Staatshaushaltsgesetz 2020/21 und für das Staatshaushaltsgesetz 2022. Die Unvereinbarkeit ergibt sich dabei allein aus der Problematik der zeitlichen Zuordnung der Notlagenkreditmittel in den Jahren 2020 bis 2022. In der Sache steht außer Frage, dass die Mittel tatsächlich zum Zweck der Notlagenbekämpfung eingesetzt und bis Ende 2022 aufgebraucht wurden.⁹⁹

Dieses Ergebnis – in vielen anderen Bundesländern ist die Lage in den Jahren seit 2020 vergleichbar – ist Konsequenz der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. November 2023, also nach Feststellung der betreffenden Haushalte, entwickelten strengen Handhabung des Jährlichkeits- und Jährigkeitsgrundsatzes im Fall von Notlagenkreditaufnahmen. Es bleibt unberührt, dass der Haushaltsgesetzgeber mit Sicherheit bestrebt war, mittels der Rücklagenbildung vorausschauend in die Zukunft der Krisenbewältigung hinein zu planen und wirtschaftlich zu handeln.

⁹⁵ Neben der LV Baden-Württemberg enthält nur die LV Nordrhein-Westfalen eine Soll-Vorschrift (Art. 81 Abs. 2 Satz 3 LV Nordrhein-Westfalen).

⁹⁶ Ebenso *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 108; *Leißner*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 344.

⁹⁷ Zu diesem Rechtsfolgenausspruch im staatlichen Finanzrecht *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rdnr. 778 ff.; konkret mit Bezug auf das Haushaltsgesetz *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 51; *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 1482; zu den anwendbaren Maßstäben im Zusammenwirken von Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 84 LV detailliert *Wernsmann/Geiß*, NVwZ 2023, S. 1113 ff.

⁹⁸ Fraglich wäre darüber hinaus die Zulässigkeit (Rechtsschutzbedürfnis) eines Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof, weil die bereits vollzogenen Haushaltsgesetze keine Rechtswirkungen mehr erzeugen; dazu *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 244 f.; *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 115; *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 1479.

⁹⁹ Siehe oben C. I. 4. a.

II. Aufnahme und Verwendung von konjunkturbedingten Krediten

1. Tatsächliches Geschehen

Neben notlagenbedingt erteilten Kreditermächtigungen wurden in Baden-Württemberg im Jahr 2020 auch konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen in Höhe von 3.888,9 Mio. Euro etatisiert.¹⁰⁰ Im Jahr 2021 belief sich die Aufnahme konjunkturbedingter Kredite auf 2.773,6 Mio. Euro, im Jahr 2022 auf 5,3 Mio. Euro.¹⁰¹ Insgesamt hat das Land Baden-Württemberg seit Geltung der Schuldenbremse ab 1. Januar 2020 Kredite zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen in Höhe von 6.667,8 Mio. Euro aufgenommen.

2. Kein Konflikt mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen

Unabhängig davon, in welchem Umfang die Mittel aus der konjunkturbedingten Kreditaufnahme in überjährige Rücklagen gebucht oder in sonstiger Weise überjährig übertragen und genutzt wurden, konfligiert das Vorgehen nicht mit den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15. November 2023 entwickelt hat. Denn wie gezeigt wurde, unterliegt die konjunkturbedingte Kreditaufnahme nicht den besonderen Anforderungen strenger Jährlichkeit und Jährigkeit,¹⁰² wie sie bei notlagenbedingter Kreditaufnahme gelten.

3. Geltung des allgemeinen haushalts(verfassungs)rechtlichen Regelungsrahmens

Vielmehr greift insoweit allein der allgemeine, hergebrachte haushalts(verfassungs)rechtliche Regelungsrahmen für die Bildung überjähriger Rücklagen und für die Schaffung sonstiger Formen der überjährigen Mittelverfügbarkeit. Dies lenkt den Blick auf ebendiesen Regelungsrahmen.

III. Möglichkeiten überjähriger Planung und Finanzierung

Der hergebrachte haushalts(verfassungs)rechtliche Regelungsrahmen ist einerseits von dem im parlamentarisch-demokratischen Budgetrecht wurzelnden Grundsatz der Periodizität, in der

¹⁰⁰ Siehe dazu und zum weiteren Verlauf (Verbuchung auf dem Kontrollkonto entsprechend der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung) *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 68 und 71 (Beitrag Nr. 4, LT-Drs. 17/3004).

¹⁰¹ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 71, auch zum Folgenden (Beitrag Nr. 4, LT-Drs. 17/3004).

¹⁰² Siehe oben B. III.

Regel Jährlichkeit, geprägt, andererseits aber auch von verschiedenen Instrumenten, die eine überjährige Planung und Finanzierung ermöglichen.

1. Periodizität und Flexibilität

Der in Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV verankerte Periodizitätsgrundsatz stellt sicher, dass das Parlament in regelmäßigen Zeitabständen über das staatliche Budget entscheiden¹⁰³ und dadurch sein „Königsrecht“, das Budgetrecht,¹⁰⁴ ausüben kann. Der Periodizitätsgrundsatz bewirkt eine zeitlich begrenzte Laufzeit des Budgets und erfordert damit einen regelmäßig erneuerten Haushaltskreislauf.¹⁰⁵ Das staatliche Haushalten wird dadurch parlamentarisch-demokratisch legitimiert und rückgebunden.¹⁰⁶ Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV lässt einen mehrjährigen, parlamentsgesetzlich festgestellten Haushaltsplan zu, der allerdings nach Rechnungsjahren untergliedert sein muss, was seinerseits dem Prinzip der Jährlichkeit entspricht.¹⁰⁷

Der Periodizitätsgrundsatz schließt flexibilisierende Instrumente, die eine längerfristige Haushaltsplanung – über ein Rechnungsjahr und über die Laufzeit eines Haushaltsplans hinaus – ermöglichen, nicht aus. Diese Instrumente – namentlich Verpflichtungsermächtigungen, Rücklagen, die Bildung von Sondervermögen, die Ausbringung von Ausgaberesten, die Fortgeltung von Kreditermächtigungen, die Liquiditätsplanung nach § 18 Abs. 10 LHO und die Schaffung eigenständiger Rechtsträger – dienen der Planbarkeit, Kontinuität und Verlässlichkeit und auch Wirtschaftlichkeit des Staatshandelns.

Doch müssen sie stets mit dem Grundprinzip der wiederkehrenden parlamentarisch-demokratischen Legitimation des Haushalts abgestimmt werden. Zeitliche Flexibilisierungen des Haus-

¹⁰³ *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 104; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 134; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rdnr. 6.

¹⁰⁴ Zu seiner Bedeutung BVerfGE 49, 89 (125); 55, 274 (303); *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 22; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rdnr. 67.

¹⁰⁵ *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 33 ff.

¹⁰⁶ *Katz*, in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 110 Rdnr. 30, auch zu der dadurch ermöglichten Kontrolle.

¹⁰⁷ *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 105.

halts stellen sich daher als Ausnahmen vom Periodizitätsgrundsatz dar, die jeweils begründungsbedürftig sind. Die Exekutive darf, so das Bundesverfassungsgericht, keine „unangemessene Verfügungsmacht“ über den Haushalt erlangen,¹⁰⁸ zumal periodenübergreifend.

2. Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen erlauben es, Verpflichtungen einzugehen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zu kassenmäßigen Ausgaben führen. Sie sind bei den jeweiligen Ausgaben gesondert zu veranschlagen (§ 12 Abs. 2 HGrG, § 16 Satz 1 LHO).¹⁰⁹ Anders als Ausgaben sind Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nicht übertragbar.¹¹⁰ Sie verfallen, wenn sie bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommen werden. Im neuen Haushaltsjahr können freilich neue Verpflichtungsermächtigungen ausgebracht werden. Zugleich müssen vollständig in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen in den Folgejahren nicht neu veranschlagt werden; vielmehr behalten sie ihre ermächtigende Wirkung.¹¹¹

Der Umfang zulässiger Verpflichtungsermächtigungen ist, obwohl eingegangene Verpflichtungen künftige Haushaltsgesetzgeber binden,¹¹² haushaltsrechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Äußere Grenzen sind aus dem verfassungsrechtlich fundierten parlamentarischen Budgetrecht abzuleiten.¹¹³

Verpflichtungsermächtigungen erleichtern die überjährige Planung und schaffen Haushaltstransparenz in die Zukunft hinein. Doch ermöglichen sie keine überjährige Bewirtschaftung bestehender Haushaltsmittel.

¹⁰⁸ BVerfGE 70, 324 (357); dazu *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 124.

¹⁰⁹ *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 16 Rdnr. 8.

¹¹⁰ *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 19 BHO Rdnr. 6; vgl. den Wortlaut von § 19 LHO (Übertragbarkeit) im Unterschied zum Wortlaut von § 20 LHO (Deckungsfähigkeit).

¹¹¹ *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 16 Rdnr. 7.

¹¹² *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 8.

¹¹³ Zugleich entsprechen Verpflichtungsermächtigungen auch den Budgetfunktionen der Gegenwart; *Katz*, in: Feuchte, *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 1987, Art. 110 Rdnr. 27; *Palm*, in: Haug, *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 2018, Art. 79 Rdnr. 90; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 99.

3. Rücklagen

a. Regelungen in der LHO

Ebendiese überjährige Bewirtschaftung bestehender Haushaltsmittel wird durch die Bildung von Rücklagen ermöglicht. Rücklagen sind Geldbestände, die aus der jährlichen Haushaltswirtschaft ausgeschieden werden, um der Aufgabenerfüllung in näherer oder fernerer Zukunft zu dienen.¹¹⁴ Sie erlauben mithin eine überjährige Aufgabenfinanzierung.

In § 62 LHO ist die Kassenverstärkungsrücklage angelegt, die „zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditemächtigungen (§ 18 Abs. 2 Nr. 2)“ angesammelt werden soll.¹¹⁵

§ 25 Abs. 2 LHO sieht vor, dass ein Überschuss¹¹⁶ unter anderem einer Rücklage zugeführt werden kann und dann in den nächsten festzustellenden Haushaltsplan einzustellen ist. Dies kann, muss nach landesrechtlicher Festlegung aber nicht die bei der Deutschen Bundesbank zu bildende Konjunkturausgleichsrücklage gemäß § 7 StWG sein,¹¹⁷ auf die sich auch § 42 Abs. 1 Satz 2 LHO bezieht.

Auch darüber hinaus enthält die LHO verschiedene Regelungen, die Rücklagen als regelhaft einzusetzendes Instrument ausweisen, so insbesondere § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2, Abs. 4 Nr. 2 LHO (Gliederungsstruktur des Haushaltsplans), § 42a LHO (Verwendung von Steuermehreinnahmen), § 82 Nr. 2 lit. a und b LHO (Kassenmäßiger Abschluss) und § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO (Übersichten zur Haushaltsrechnung).

b. Rücklagen nach § 42a LHO

Hervorzuheben ist § 42a LHO. Nach dieser Vorschrift können Mehreinnahmen aus dem Steueraufkommen unter anderem „zur Bildung von Rücklagen für begründete Verpflichtungen oder

¹¹⁴ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Anh. Rdnr. 1.

¹¹⁵ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Rdnr. 3; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 295, auch zum Folgenden.

¹¹⁶ Zum Begriff des Überschusses, je nach Art der Rechnung und des Abschlusses (kassenmäßig, rechnungsmäßig), *Knörzer*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 25 BHO Rdnr. 1; *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 25 Rdnr. 14 ff.

¹¹⁷ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 25 Rdnr. 42.

Haushaltsrisiken verwendet werden, soweit sie nicht zur Deckung unabweisbarer Mehrausgaben des laufenden Haushaltsjahres benötigt werden“ (§ 42a Abs. 1 LHO). Derartige Rücklagen bedürfen „einer besonderen Zweckbindung und sind in Verwahrung zu nehmen. Aus der Zweckbindung soll auch der Zweckbindungszeitraum ersichtlich sein. Der Landtag ist über die Bildung der Rücklagen zu unterrichten. Nicht aufgebrauchte Rücklagen sind nach Wegfall des Verwendungszwecks aufzulösen.“ (§ 42a Abs. 2 LHO) „Über eine anderweitige Verwendung zweckgebundener Rücklagen entscheidet der Landtag.“ (§ 42a Abs. 3 LHO)

c. Zulässigkeit allgemeiner Rücklagen, insbesondere der Rücklage für Haushaltsrisiken

Allgemeine Rücklagen, die nach den vorgenannten Vorschriften überjählig angelegt und verwendet werden, stehen in gewisser, im Ergebnis aber begrenzter Spannung zum Periodizitätsgrundsatz und zum Grundsatz der zeitlichen Spezialität.¹¹⁸ Denn sie ermöglichen und bewirken eine über die einzelne Haushaltsperiode hinausgehende Haushaltsgestaltung. Mit anderen Worten schaffen sie Tatsachen, mit denen künftige Haushaltsgesetzgeber umzugehen haben. Bei näherer Betrachtung ist die Beeinträchtigung des Budgetrechts künftiger Haushaltsgesetzgeber aber nur geringfügig. Denn Rücklagen erweitern lediglich den finanziellen Handlungsspielraum dieser künftigen Haushaltsgesetzgeber, auch wenn Rücklagen zweckgebunden sind. Zugleich steht es den künftigen Haushaltsgesetzgebern frei, eine Rücklage – gerade bei Wegfall des Verwendungszwecks (vgl. § 42a Abs. 2 LHO) – aufzulösen und die Struktur nicht weiter zu prolongieren. Wenn man zudem berücksichtigt, dass die Rücklagenbildung in besonderer Weise dem seinerseits mit Verfassungsrang geltenden¹¹⁹ Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 6 Abs. 1 HGrG und § 7 LHO dienen kann, weil sie eine unnötige Mittelverausgabung zum Jahresende („Dezemberfieber“)¹²⁰ verhindert, wird sehr deutlich,

¹¹⁸ Zu letzterem Grundsatz *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 95.

¹¹⁹ Dazu v. *Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988; v. *Arnim/Lüder* (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993; *Hoffmann-Riem*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 1 (19 ff.); *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 288 ff.; *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 161; *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 21; konkret zum Landesrecht *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 111; *Leißner*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 347.

¹²⁰ *Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 554.

dass (auch allgemeine) Rücklagen haushaltsverfassungsrechtlich grundsätzlich unproblematisch sind.¹²¹

Dies gilt – vorbehaltlich der verfassungsrechtlichen Unzulässigkeit der überjährigen Vorhaltung von Notlagen-Kreditmitteln¹²² – namentlich auch für die in der Praxis des Landes Baden-Württemberg bedeutsame Rücklage für Haushaltsrisiken, die als solche in § 42a Abs. 1 LHO vorgesehen ist und wichtige Funktionen im Rahmen der Krisenbewältigung der letzten Jahre erfüllt hat.

d. Konsequenzen aus der Nichtverausgabung von Rücklagenmitteln

Werden Rücklagenmittel in einem Rechnungsjahr nicht verausgabt, können sie grundsätzlich in der Rücklage verbleiben und ins nächste Rechnungsjahr übertragen werden. Alternativ kann eine Rücklage auch aufgelöst werden. Bei Rücklagen im Sinne von § 42a LHO ist dies insbesondere dann vorgesehen, wenn der festgelegte Verwendungszweck entfällt (§ 42a Abs. 2 LHO). Nach Auflösung der Rücklage gehen die Mittel dem Gesamthaushalt zu. Dies ist auch bei Rücklagenmitteln, die aus konjunkturbedingten Kreditmitteln herrühren, unproblematisch, weil diese nicht aus staatsschuldenrechtlichen Gründen zweckgebunden sind; anders als Notlagen-Kreditmittel, die aber ohnehin nicht überjährig in Rücklagen gespeichert werden dürfen.¹²³

Ergänzend regelt § 42a Abs. 3 LHO, dass nicht verausgabte Rücklagenmittel auch bei fortbestehender Existenz des Verwendungszwecks anderweitig eingesetzt werden können, wenn der Landtag dies entscheidet. Auch diese Regelung erscheint haushaltsverfassungsrechtlich unproblematisch, weil sie dem parlamentarischen Budgetrecht Rechnung trägt.

e. Rücklagen bei staatlicher Kreditfinanzierung

Ergänzende Erwägungen sind allerdings erforderlich, wenn eine Rücklage gebildet werden soll, der formelle Haushaltsausgleich aber zugleich nur mittels einer Nettokreditaufnahme erreicht

¹²¹ Ebenso *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Anh. Rdnr. 4; allgemein zum Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz der zeitlichen Spezialität und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 95.

¹²² Siehe oben C. I. 4. b.

¹²³ Siehe oben B. II. 7.

wird. Auf den ersten Blick kann es fraglich erscheinen, ob der Staat neue Schulden und Zinslasten entstehen lassen darf, wenn gleichzeitig Mittel in einer Rücklage „geparkt“ werden.¹²⁴ So könnte aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 6 Abs. 1 HGrG, § 7 LHO herzuleiten sein, dass Kreditmittel nur und erst dann aufgenommen werden dürfen, wenn sie nach dem Fälligkeitsgrundsatz für kassenmäßige Ausgaben im gleichen Haushaltsjahr gebraucht werden, was die kreditfinanzierte Rücklagenbildung ausschliesse.¹²⁵

Doch wäre eine solche Sichtweise unterkomplex. So obliegt es in einigem Umfang der Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers und der bewirtschaftenden Exekutive, ob und inwieweit die Kreditaufnahme auch bei bestehenden Rücklagen oder auch zur Speisung von Rücklagen mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist oder sogar durch diesen Grundsatz gefordert sein kann.¹²⁶ Kriterien, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen können, sind Prognosen über die künftige Zinsentwicklung in der Zeit, die Zweckmäßigkeit der Bildung überjähriger Rücklagen für bestimmte Finanzierungszwecke in einem bestimmten Zeitpunkt und auch der Kreditfinanzierungsspielraum gemäß Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 84 LV in einem bestimmten Jahr. Auch wenn äußere, ihrerseits aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abzuleitende Grenzen existieren dürften, ist es danach weitgehend Sache der zuständigen Stellen, über die Nettokreditaufnahme auch bei bestehenden Rücklagen bzw. über die Rücklagenbildung mittels Nettokreditaufnahme zu entscheiden.

Die maßgeblichen Grenzen werden hier durch Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 84 LV gesetzt, die die konjunkturbedingte und die notlagenbedingte Kreditaufnahme bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen in einem bestimmten Jahr in jeweils bestimmter Höhe zulassen. Diese Grenzen wirken einem theoretisch denkbaren Missbrauch durch die Zusammenschaltung von Kreditaufnahme und Rücklagenbildung wirksam entgegen.¹²⁷ Zur notlagenbedingten Kreditaufnahme hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15. November 2023

¹²⁴ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Anh. Rdnr. 5 unter Verweis auf VerfGH NRW, OVGE 49, 278 ff.; ausführlich dazu aus jüngerer Zeit *Wernsmann/Meickmann*, VerwArch. 2023, S. 369 ff.

¹²⁵ In diese Richtung *Birk*, in: FS Selmer, 2004, S. 589 (592); *Tappe*, NWVBl. 2005, S. 209 ff.; *Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 370 ff.; VerfGH NRW, DÖV 2004, S. 121 (122 ff.) (zumindest im Regelfall).

¹²⁶ Ebenso *Wendt/Elicker*, VerwArch. Bd. 95 (2004), S. 471 ff.; *Gumboldt*, NVwZ 2005, S. 36 (38 f., 42); *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 3, 5. Aufl. 2005 (Vorauf.), Art. 115 Rdnr. 67a ff.; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 115 Rdnr. 100.

¹²⁷ So auch *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Anh. Rdnr. 18.

im Übrigen ausdrücklich festgestellt, dass existierende Rücklagen der Aufnahme von Notlagenkrediten nicht von vornherein entgegenstehen.¹²⁸ Zugleich ist aber ebenso klar, dass Notlagenkreditmittel, anders als konjunkturbedingt aufgenommene Kreditmittel, nicht in überjährig angelegten Rücklagen „geparkt“ werden dürfen.¹²⁹

f. Zwischenergebnis

Danach ist festzuhalten, dass das Haushaltsrecht die Einrichtung von Rücklagen zur Abbildung überjähriger Aufgabenfinanzierungen in einigem Umfang zulässt. Insbesondere bewegt sich § 42a LHO im haushaltsverfassungsrechtlich eröffneten Rahmen. Nicht verausgabte Rücklagenmittel, die einem bestimmten Zweck gewidmet sind, können zeitlich vorgetragen werden. Bei Wegfall des Finanzierungszwecks, zudem nach parlamentarischer Entscheidung, können Rücklagenmittel dem Gesamthaushalt zugeführt werden. Eine gleichzeitige Nettokreditaufnahme steht der Rücklagenbildung nicht grundsätzlich entgegen. Nach Einschätzung der zuständigen Stellen kann es mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar sein, konjunkturkreditfinanzierte Rücklagen zu schaffen bzw. konjunkturbedingte Kredite bei schon existierenden Rücklagen aufzunehmen. Auch der Aufnahme von Notlagenkrediten stehen existierende Rücklagen nicht von vornherein entgegen. Doch dürfen Notlagenkreditmittel wegen der insoweit geltenden strengen Jährlichkeit und Jährigkeit selbst nicht in Rücklagen „geparkt“ werden.

4. Sondervermögen

a. Zulässigkeit unselbständiger Sondervermögen

Eine besondere Form der Rücklagenbildung ist die Ausgestaltung unselbständiger Sondervermögen. Art. 79 Abs. 1 Satz 1, 2. HS LV setzt die grundsätzliche Zulässigkeit von Sondervermögen voraus, indem dort geregelt ist, dass bei Sondervermögen ebenso wie bei Landesbetrieben „nur die Zuführungen oder die Ablieferungen“ in den Haushaltsplan eingestellt werden müssen. So kommen neben Rücklagen im Kernhaushalt auch Sondervermögen zur Abbildung überjähriger Aufgabenfinanzierungen in Betracht.

¹²⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 146; siehe dazu bereits oben C. I. 4. a.

¹²⁹ Siehe oben B. II. 4.

Sondervermögen stehen zugleich in Spannung zum Grundsatz der Haushaltseinheit, der aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1, 1. HS LV abzuleiten ist.¹³⁰ Nach dem Grundsatz der Haushaltseinheit sind die grundsätzlich vollständig und in einer Bruttoaufgliederung zu erfassenden staatlichen Einnahmen und Ausgaben in einen einzigen Haushaltsplan einzustellen. Der Grundsatz gewährleistet, dass im ersten Schritt die Regierung (bei der Haushaltsaufstellung) und sodann das demokratisch primär legitimierte Parlament (bei der Haushaltsberatung und beim Haushaltsbeschluss) zwischen den in Betracht kommenden Finanzierungsbedarfen abwägen und Prioritäten setzen kann. Der Grundsatz der Haushaltseinheit, der einfachrechtlich in § 8 Abs. 1 HGrG und § 11 Abs. 1 LHO aufgenommen ist, hat deshalb Verfassungsrang.¹³¹

Bei näherer Betrachtung erscheinen rechtlich unselbstständige Sondervermögen im Angesicht des Grundsatzes der Haushaltseinheit im Ergebnis aber als weniger problematisch als potentiell zu befürchten. Denn eine hinreichende, zum Teil sogar vergleichsweise gute Information des Parlaments wird in diesem Zusammenhang regelmäßig durch die Wirtschaftspläne oder Übersichten gewährleistet, die dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen sind (§ 18 Abs. 2 HGrG, § 26 Abs. 2 LHO).¹³² In jedem Fall bedarf es jedoch eines hinreichend gewichtigen, sachlichen Grundes für die organisatorische und finanzielle Absonderung von Mitteln in einem überjährig angelegten Sondervermögen.¹³³ Namentlich muss sich der Bedarf nach einer überjährigen Finanzierung aus der Natur der zu finanzierenden Aufgabe ergeben.

b. Sondervermögen bei staatlicher Kreditfinanzierung

Ebenso wie Rücklagen im Kernhaushalt¹³⁴ können unselbstständige Sondervermögen auch bei gleichzeitiger Nettokreditaufnahme – innerhalb äußerer Grenzen, die sich aus dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben – geschaffen und bewirtschaftet bzw.

¹³⁰ Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rdnr. 542; Leißner, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 341; entsprechend Palm, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 86 f. unter dem Gesichtspunkt des Haushaltsgrundsatzes der Vollständigkeit.

¹³¹ Stern, Staatsrecht, Bd. II, 1980, S. 1241.

¹³² Im Einzelnen Kube, ZG Bd. 25 (2010), S. 105 (114 ff.); in der Bewertung entsprechend Katz, in: Feuchte, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1987, Art. 110 Rdnr. 27; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 26 BHO Rdnr. 5; Kemmler, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 13; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Edition, Stand 15.8.2023, Art. 110 Rdnr. 35 ff., 44 ff.

¹³³ Dazu Kube, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 108; Dittrich, BHO, Stand: Januar 2024, § 26 BHO Rdnr. 2.2.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rdnr. 4a.

¹³⁴ Siehe soeben oben C. III. 3. e.

aus konjunkturbedingten Krediten gespeist werden, zumal konjunkturbedingte Kredite – anders als Notlagenkredite – nicht den Anforderungen der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit unterliegen.¹³⁵ Ebenso wie im Fall von Rücklagen im Kernhaushalt¹³⁶ ergeben sich die entscheidenden Grenzen hier aus Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 84 LV.

5. Ausgabereste

a. Regelungen in §§ 19 und 45 LHO

Keinen unmittelbaren Bezug zu Rücklagen und Sondervermögen haben Ausgabereste, die gleichwohl eine Form der überjährigen Haushaltsbewirtschaftung ermöglichen.

Nach § 15 Abs. 1 HGrG, § 19 LHO sind Ausgaben für Investitionen und Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar.¹³⁷ Andere Ausgaben können im Haushaltsplan für übertragbar erklärt werden, wenn dies ihre wirtschaftliche und sparsame Verwendung fördert.

Bleiben bei übertragbaren Ausgaben die Ist-Ausgaben hinter den Soll-Ausgaben zurück, können nach § 27 Abs. 2 Satz 1 HGrG, § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung¹³⁸ über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben.¹³⁹ Gemäß § 27 Abs. 2 Satz 4 HGrG, § 45 Abs. 2 Satz 3 LHO kann das Finanzministerium im Einzelfall Ausnahmen zulassen.

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf der Einwilligung des Finanzministeriums; die Einwilligung darf nur erteilt werden, wenn die Leistung der Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung erforderlich ist (§ 45 Abs. 3 Satz 1 LHO).¹⁴⁰ Dies gilt nicht, soweit Aus-

¹³⁵ Siehe oben B. III. 4.

¹³⁶ Siehe soeben oben C. III. 3. e.

¹³⁷ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rdnr. 9 ff.

¹³⁸ Siehe dazu Nr. 3.1 der VV-LHO zu § 45.

¹³⁹ *Knörzer*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 45 BHO Rdnr. 6; ausführlich *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 45 BHO Rdnr. 5 ff.; bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist (§ 27 Abs. 2 Satz 3 HGrG, § 45 Abs. 2 Satz 2 LHO).

¹⁴⁰ Vgl. *Knörzer*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 45 BHO Rdnr. 7; *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 45 BHO Rdnr. 7 ff.

gabereste zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen, die auf Grund der Veranschlagung eingegangen worden sind, in Anspruch genommen werden müssen oder soweit Ausgabereste dadurch entstanden sind, dass zweckgebundene Einnahmen ihrem Verwendungszweck noch nicht zugeführt worden sind (§ 45 Abs. 3 Satz 2 LHO).

In besonders begründeten Einzelfällen kann das Finanzministerium die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen, soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch im nächsten Haushaltsjahr zu leisten sind (§ 27 Abs. 3 HGrG, § 45 Abs. 4 LHO).

Anders als auf Bundesebene und in einigen anderen Bundesländern fehlt in Baden-Württemberg eine Bezugnahme auf Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste, weil Baden-Württemberg keinen Ist-, sondern einen Soll-Abschluss macht, die betreffenden Ausgaben und Deckungsmittel also gleichermaßen im früheren Haushaltsjahr angelegt sind.¹⁴¹ Das periodenverbindende Instrument der Ausgabereste bei übertragbaren Ausgaben hat deshalb als solches unmittelbar nichts mit dem Thema der periodenübergreifenden Nutzbarkeit von Notlagenkreditmitteln zu tun.¹⁴²

b. Verfassungsrechtlicher Rahmen und Beurteilung

Auch Ausgabereste schaffen Möglichkeiten der überjährigen Haushaltsbewirtschaftung und fördern damit – wie es in § 45 Abs. 3 Satz 1, 2. HS LHO auch tatbestandlich vorausgesetzt ist – eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung, weil sie dem „Dezemberfieber“ entgegenwirken.¹⁴³ Aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁴⁴ haben die Bildung und Nutzung von Ausgaberesten damit ihrerseits eine verfassungsrechtliche Grundlage, die die Tragweite des Periodizitätsgrundsatzes relativiert. Die parlamentarische und zudem ministerielle Rückbindung sichern ihrerseits

¹⁴¹ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rdnr. 54, § 25 Rdnr. 39 sowie § 45 Rdnr. 83; *Nebel*, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, Vorbem. BHO Rdnr. 11 und 22; *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 19 BHO Rdnr. 8.2 und § 25 BHO Rdnr. 3.

¹⁴² Siehe demgegenüber *Meickmann*, NVwZ 2024, S. 20 (22).

¹⁴³ *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 19 BHO Rdnr. 3.1 und 3.2 (schon zur Übertragbarkeit); auch *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rdnr. 13.

¹⁴⁴ Siehe oben C. III. 3. c.

das Budgetrecht und die demokratische Legitimation. Freilich müssen Ausgabereste vom Umfang her begrenzt bleiben.¹⁴⁵ Im Übrigen versteht sich, dass von einer Bildung von Ausgaberesten abzusehen ist, wenn die übertragbaren Ausgaben im neuen Haushaltsjahr nicht mehr benötigt werden oder eine erneute Veranschlagung in einem späteren Haushaltsjahr zweckmäßig erscheint.¹⁴⁶

6. Fortgeltung von Kreditermächtigungen

a. Regelungsrahmen

Nach Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV kann das Haushaltsgesetz vorsehen, dass „die Vorschriften erst mit Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigungen nach Artikel 84 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten“. Aufgrund der allgemeinen Bezugnahme auf Art. 84 LV kann der Haushaltsgesetzgeber danach eine längere Geltungsdauer für grundsätzlich alle gesetzlichen Kreditermächtigungen vorschreiben. Dies betrifft zum einen die Ermächtigungen zur Anschlussfinanzierung und zum anderen die Ermächtigungen zur konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme. Nach Maßgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 betrifft es aber nicht die notlagenbedingten Kreditermächtigungen, die der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit unterliegen.¹⁴⁷ Für die Bundesebene hat das Bundesverfassungsgericht insoweit die Geltung der Parallelnorm des Art. 110 Abs. 4 Satz 2 GG ausdrücklich ausgeschlossen.¹⁴⁸

Die durch Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV begründete Ausnahme vom zeitlichen Bepackungsverbot¹⁴⁹ wird durch § 18 Abs. 9 LHO, also dauergesetzlich,¹⁵⁰ teilkonkretisiert. Danach gelten Kreditermächtigungen nach § 18 Abs. 8 Nr. 2 LHO (Kassenverstärkungskredite, die einnahmen- und

¹⁴⁵ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 45 Rdnr. 45 nennt für die Praxis auf Bundesebene eine Zahl von 10 % der Summe der flexibilisierten Ausgaben im Einzelplan.

¹⁴⁶ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 19 Rdnr. 54, § 25 Rdnr. 39 sowie § 45 Rdnr. 46.

¹⁴⁷ Siehe oben B. II. 7.

¹⁴⁸ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 173; siehe dazu oben B. II. 4.

¹⁴⁹ *Palm*, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2018, Art. 79 Rdnr. 124; *Leißner*, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 346.

¹⁵⁰ Das Haushaltsgesetz kann von der LHO abweichen; ist dies nicht der Fall, greift die LHO parallel zum Haushaltsgesetz; dazu *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 70.

ausgabenneutral sind¹⁵¹ und deshalb nicht von der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse erfasst werden¹⁵²) „bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes“. Kreditermächtigungen nach § 18 Abs. 8 Nr. 3 LHO (Kredite zur Anschluss- oder Umfinanzierung bestehender Kredite am Kreditmarkt, die ebenfalls nicht der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse unterfallen¹⁵³) gelten „bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes“. Anders als auf Bundesebene (§ 18 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 1 BHO)¹⁵⁴ gibt es in Baden-Württemberg demgegenüber keine dauerhaft geltende LHO-Regelung zur Weitergeltung von Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben im Übrigen. Insoweit kann Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV unmittelbar mit einer diesbezüglichen Norm im Haushaltsgesetz verbunden werden.

b. Beurteilung

Dieser Regelungsrahmen bewirkt eine beträchtliche zeitliche Ausdehnung der Geltung von Kreditermächtigungen bzw. gibt dem Haushaltsgesetzgeber beträchtlichen Raum, Kreditermächtigungen, konkret konjunkturbedingte Kreditermächtigungen, über das Ende des Haushaltsjahres hinaus verfügbar zu halten. Sinnvoll ist dies vor allem insoweit, als hierdurch eine kontinuierliche Kreditwirtschaft und damit eine ständige Deckung der anfallenden Ausgaben ermöglicht wird.¹⁵⁵ Zwar erlaubt der Regelungsrahmen eine potentielle Ansammlung von Kreditermächtigungen über die Zeit; gerade auch dann, wenn im Vollzug zunächst auf fortgeltende alte (Rest-)Kreditermächtigungen und erst danach auf neue Kreditermächtigungen zugegriffen wird.¹⁵⁶ Doch bleibt es in Baden-Württemberg Sache des Haushaltsgesetzgebers, bei den Er-

¹⁵¹ Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 18 Rdnr. 42; Dittrich, BHO, Stand: Januar 2024, § 18 BHO Rdnr. 7.2.

¹⁵² Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 109 Rdnr. 136.

¹⁵³ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 109 Rdnr. 129.

¹⁵⁴ Dazu Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 18 Rdnr. 47; Knörzer, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 18 BHO Rdnr. 9; Dittrich, BHO, Stand: Januar 2024, § 18 BHO Rdnr. 10.1.

¹⁵⁵ So auch Rossi, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 18 Rdnr. 50; Dittrich, BHO, Stand: Januar 2024, § 18 BHO Rdnr. 10; Leißner, in: Sander, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 2023, Art. 79, S. 346.

¹⁵⁶ Zur Umstellung der diesbezüglichen Praxis auf Bundesebene (von Fifo zu Lifo) im Anschluss an Kritik durch den Bundesrechnungshof *Nebel*, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, Art. 110 GG Rdnr. 88; Helm, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 18 BHO Rdnr. 14; Dittrich, BHO, Stand: Januar 2024, § 18 BHO Rdnr. 10.2.

mächtigungen zur Nettokreditaufnahme den zeitlichen Rahmen zu setzen und damit zu kontrollieren.¹⁵⁷ Zudem bleibt die absolute Höhe der verfassungsrechtlich maximal zulässigen konjunkturbedingten Kreditermächtigungen, die pro Jahr erteilt werden können, klar begrenzt. Im Übrigen bleibt die Abrechnung der konjunkturbedingten Nettokreditaufnahme im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse und mit Wirkung für das Kontrollkonto (Art. 84 Abs. 5 LV, § 18 Abs. 7 LHO) jahresbezogen.¹⁵⁸

7. Liquiditätsplanung nach § 18 Abs. 10 LHO

a. Regelungsinhalt und Anwendungsfelder

Die Regelung des § 18 Abs. 10 LHO, die keine Entsprechung im HGrG hat, sieht vor, dass „in den folgenden Haushaltsjahren eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen des laufenden Haushaltsjahres ... unter Beachtung des § 76 zugunsten des laufenden Haushalts gebucht oder umgebucht werden“ dürfen.¹⁵⁹ § 18 Abs. 10 LHO erlaubt, mit anderen Worten, optional die Buchung aufgeschobener Kreditaufnahmen. Haushalterisch gelten die Kredite als im laufenden Haushaltsjahr aufgenommen, ein Geldzufluss wird aber erst in der Folge ausgelöst.¹⁶⁰ Auch wenn die formale Fortgeltung von Kreditermächtigungen hiervon zu unterscheiden ist,¹⁶¹ gestattet es § 18 Abs. 10 LHO in der Sache gleichwohl, Bruttokreditermächtigungen faktisch über den Jahreswechsel zu erhalten. Dies kann aus verschiedenen Gründen sinnvoll oder sogar erforderlich sein:

¹⁵⁷ Wegen des Unterschieds zwischen § 18 Abs. 3 BHO und § 18 Abs. 9 LHO; *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 18 Rdnr. 50 schlägt zur Erhöhung der Transparenz vor, dass die voraussichtliche Höhe „der zur Verfügung stehenden Restermächtigungen bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes“ beziffert werden solle.

¹⁵⁸ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, Art. 110 GG Rdnr. 88; zur Geltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse auch für den Haushaltsvollzug *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 109 Rdnr. 103; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 109 Rdnr. 138 und 191.

¹⁵⁹ § 76 LHO betrifft den Abschluss der Bücher. Nach § 76 Abs. 2 LHO dürfen nach dem Abschluss der Bücher „Einnahmen oder Ausgaben nicht mehr für den abgelaufenen Zeitraum gebucht werden“. Näher dazu *Kußmaul/Meyering*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 76 Rdnr. 3.

¹⁶⁰ *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 56, auch zum tatsächlichen Volumen im Zeitverlauf.

¹⁶¹ Siehe dazu soeben oben C. III. 6.

So mag sich das Land bei einem schlechten Kapitalmarktumfeld gegen Ende des Jahres dafür entscheiden, einige Anschlussfinanzierungen aufzuschieben, um sie sodann im Folgejahr nachzuholen. Dies kann in besonderer Weise dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. § 18 Abs. 10 LHO gibt hierzu die notwendige Flexibilität.

Auch im Fall von Ausgaberesten, die aus dem Vorjahr übertragen sind,¹⁶² bedarf es bei Inanspruchnahme der tatsächlichen Deckung. Während aufgrund des Soll-Abschlusses die Ausgaben und die Deckung formal dem Vorjahr zugeordnet bleiben,¹⁶³ ermöglicht § 18 Abs. 10 LHO die tatsächliche Finanzierung im Zeitpunkt des kassenmäßigen Mittelabflusses.

Auch die Finanzierung der Entnahme aus überjährigen Rücklagen kann durch § 18 Abs. 10 LHO tatsächlich ermöglicht werden.

Schließlich kann auch die Veranschlagung von Überschüssen, die gemäß § 25 LHO im Folgehaushalt zu erfolgen hat,¹⁶⁴ durch § 18 Abs. 10 LHO im Rahmen des Liquiditätsmanagements abgebildet werden.

Wie die Beispiele zeigen, hat der Bedarf nach § 18 Abs. 10 LHO verschiedene Ursachen. Zu einem erheblichen Teil beruht der Bedarf auf der Buchungstechnik. Alternativ könnte man, jedenfalls teilweise, Regelungsänderungen erwägen, so etwa die Umstellung auf den Ist-Abschluss einhergehend mit der Einführung einer § 19 Abs. 2 BHO entsprechenden Vorschrift (Veranschlagung von Ausgabemitteln zur Deckung der Ausgabereste)¹⁶⁵ und die Ergänzung von Einsparungsaufgaben in § 45 Abs. 3 LHO.¹⁶⁶ Doch erscheint auch der mit § 18 Abs. 10 LHO beschrittene Weg gangbar, zumal unter Berücksichtigung der einschlägigen verfassungsrechtlichen Maßgaben.

¹⁶² Siehe dazu ausführlich oben C. III. 5.

¹⁶³ Dazu bereits oben C. III. 5. a.; *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 19 BHO Rdnr. 8.2 und § 25 BHO Rdnr. 3.

¹⁶⁴ *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 25 Rdnr. 27.

¹⁶⁵ Zur Praxis auf Bundesebene *Knörzer*, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 19 BHO Rdnr. 6.

¹⁶⁶ Siehe zu verschiedenen Ausgestaltungen im deutschen Bundesstaat *Nebel*, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, Vorbem. BHO Rdnr. 11 und 22.

b. Verfassungsrechtliche Beurteilung

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive stehen hier das parlamentarische Budgetrecht, die parlamentarisch-demokratische Gestaltung der LHO und die verfassungsrechtlich verankerten Haushaltsgrundsätze im Mittelpunkt.

Das parlamentarische Budgetrecht wird insoweit durch die periodische Festlegung der zulässigen Kreditaufnahme ausgeübt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme für Anschlussfinanzierungen im Haushaltsgesetz in der Praxis in Baden-Württemberg ohnehin nicht zahlenmäßig festgestellt wird.¹⁶⁷ Die Steuerungswirkung des Haushaltsgesetzes ist diesbezüglich beschränkt. Folglich wird sie durch § 18 Abs. 10 LHO kaum relativiert.

Periodenübergreifend wirkt zudem die parlamentarische Ermächtigung des Finanzministeriums, im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten und übernächsten Haushaltsjahres Kredite aufzunehmen.¹⁶⁸

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Vorschrift des § 18 Abs. 10 LHO ihrerseits durch den parlamentarischen Gesetzgeber geschaffen wurde und – theoretisch – auch wieder gestrichen werden könnte.¹⁶⁹

Aus dem Bereich der Haushaltsgrundsätze ist der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hervorzuheben, der jedenfalls in einigen Anwendungsfällen nachdrücklich für das Vorgehen nach § 18 Abs. 10 LHO spricht, weil die Norm eine vorausschauende und zins-

¹⁶⁷ Siehe § 4 Abs. 2 des Staatshaushaltsgesetzes 2023/24: „Die Kreditermächtigung des Absatzes 1 erhöht sich um die Beträge, die in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 zur Tilgung von Krediten erforderlich sind. Sie erhöht sich ferner um die Beträge, die zur Anschlussfinanzierung von vorzeitig getilgten Darlehen notwendig sind.“

¹⁶⁸ Siehe § 4 Abs. 3 des Staatshaushaltsgesetzes 2023/24: „Das Finanzministerium wird ermächtigt, im laufenden Haushaltsjahr im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten und des übernächsten Haushaltsjahres Kredite bis zur Höhe von jeweils vier Prozent des in § 1 für das laufende Haushaltsjahr festgestellten Betrags aufzunehmen. Die nach Satz 1 aufgenommenen Kredite sind auf die Kreditermächtigung des nächsten beziehungsweise übernächsten Haushaltsjahres anzurechnen.“; auch diese Ermächtigung hat die Funktion, eine kontinuierliche Kreditaufnahme zu ermöglichen; *Knörzer*, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 18 BHO Rdnr. 11.

¹⁶⁹ Auch der *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Denkschrift 2022 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg, 2022, S. 56 spricht davon, dass das Vorgehen durch die Vorschrift des § 18 Abs. 10 LHO „legitimiert“ wird.

sparende Haushaltspolitik mittels Liquiditätsplanung erlaubt und – in der technischen Begleitung von Ausgaberesten, Rücklagen und sonstigen Überschüssen – dem „Dezemberfieber“ entgegenwirkt.

Schließlich und insbesondere ist festzuhalten, dass § 18 Abs. 10 LHO nicht dazu genutzt werden kann und darf, den durch Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 84 LV gesteckten, im Ausgangspunkt periodenbezogenen Rahmen der Nettokreditaufnahme auszudehnen. Insbesondere ist es aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen, die Aufnahme und Verausgabung von Notlagenkreditmitteln normativ vorzuverlagern. Nicht genutzte Notlagenkreditermächtigungen verfallen in jedem Fall am Ende des betreffenden Haushaltsjahres.¹⁷⁰

Soweit § 18 Abs. 10 LHO der Sache nach erlaubt, Bruttokreditermächtigungen über den Jahreswechsel zu erhalten, steht die Vorschrift im Übrigen in funktionaler Nähe zu den Vorschriften, die die Fortgeltung von Kreditermächtigungen betreffen (Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV, § 18 Abs. 9 LHO). Unter diesem Gesichtspunkt partizipiert § 18 Abs. 10 LHO an der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit oder auch Legitimationswirkung dieser Vorschriften.¹⁷¹

In der Gesamtschau erscheint die Vorschrift des § 18 Abs. 10 LHO deshalb, soweit sie auf Anschlussfinanzierungen bezogen wird, haushaltsverfassungsrechtlich unproblematisch.

8. Eigenständige Rechtsträger

Schließlich kann auch der Einsatz eigenständiger Rechtsträger, also selbständiger Sondervermögen, dazu beitragen, sinnvoll überjährig zu planen und zu finanzieren. Rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes wie auch vom Land beherrschte Kapitalgesellschaften sind haushaltsverfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, sofern ihre Einrichtung auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, ein sachlicher Grund für die Ausgliederung existiert¹⁷²

¹⁷⁰ Siehe oben B. II. 4.

¹⁷¹ Siehe soeben oben C. III. 6.

¹⁷² Siehe für die Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen insbesondere § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, Vorbem. BHO Rdnr. 26; *Nöhrbaß*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: Dezember 2022, § 65 BHO Rdnr. 8; allgemein auch *Kemmler*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 110 Rdnr. 14; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 110 Rdnr. 4a.

und die Nebenhaushalte einer ausreichenden Kontrolle durch die Exekutive, das Parlament und auch den Rechnungshof¹⁷³ unterliegen.¹⁷⁴

Eigenständige Rechtsträger bieten nicht zuletzt Möglichkeiten der Kreditfinanzierung, die im Binnenbereich der Gebietskörperschaft Land nicht eröffnet sind. Zwar geht Art. 84 LV insoweit über Art. 109 Abs. GG hinaus, als nach der landesverfassungsrechtlichen Vorschrift die Kreditaufnahme durch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, die gemäß den gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union dem Staatssektor zuzurechnen sind, ausdrücklich als Kreditaufnahme („Einnahmen aus Krediten“) im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 LV eingeordnet wird, wenn der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht wird oder künftig zu erbringen ist.¹⁷⁵ Dies ist nachdrücklich zu begrüßen, weil hierdurch eine offene Flanke der grundgesetzlichen Regelung geschlossen und eine stärkere Abstimmung mit den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (nach Maßgabe des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, ESVG; „Maastricht-Abgrenzung“) erreicht wird.¹⁷⁶ Gleichwohl verbleiben Spielräume, insbesondere dann, wenn der Schuldendienst nicht vom Land übernommen wird. Auch kommen finanzielle Transaktionen gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, Art. 84 Abs. 5 LV in Betracht,¹⁷⁷ die einen kreditfinanzierten, dem Aufbau von Eigenkapital dienenden Anteilerwerb durch das Land außerhalb der Begrenzungen durch die Schuldenbremse und damit auch unabhängig von deren Periodizitätserfordernissen zulassen.

¹⁷³ Siehe etwa die Vorschriften in § 26 Abs. 3 und § 69 LHO; dazu *Kube*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 3, 4. Aufl. 2021, § 66 Rdnr. 109 und 203; *Nebel*, in: Piduch, *Bundeshaushaltsrecht*, Stand: Dezember 2022, § 26 BHO Rdnr. 8 f.; *Dittrich*, BHO, Stand: Januar 2024, § 26 BHO Rdnr. 3.

¹⁷⁴ *Kilian*, *Nebenhaushalte des Bundes*, 1993, S. 545 ff.; *Puhl*, *Budgetflucht und Haushaltsverfassung*, 1996, S. 175 ff.; *Palm*, in: Haug, *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 2018, Art. 79 Rdnr. 87 m. w. N., auch zu den einschlägigen Normen der LHO; vgl. auch *Schmidt*, *Öffentliches Finanzrecht*, 2023, Rdnr. 543.

¹⁷⁵ Nach Maßgabe allein der grundgesetzlichen Vorgaben sind die Voraussetzungen einer staatsschuldenrechtlichen Zurechenbarkeit von Schulden eigenständiger Rechtsträger zur Gebietskörperschaft dagegen nicht ganz klar; siehe dazu *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 102. EL August 2023, Art. 109 Rdnr. 119 und 121 m. w. N.

¹⁷⁶ Im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wird der gesamte „Staatssektor“ erfasst und den Regeln zur Schuldenbegrenzung unterstellt.

¹⁷⁷ Auch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, Art. 84 Abs. 5 LV dienen dazu, die verfassungsrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse an die Maßgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts anzunähern; eingehend zu finanziellen Transaktionen in der Struktur des Haushaltsplans *Nebel*, in: Piduch, *Bundeshaushaltsrecht*, Stand: Dezember 2022, § 65 BHO Rdnr. 20.

D. Zusammenfassung in Thesenform

1. In seinem Urteil vom 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht die Zulässigkeitsvoraussetzungen der notlagenbedingten Kreditaufnahme klargestellt. Unter anderem muss ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage, der Notlagenkreditaufnahme und der Verwendung der aufgenommenen Mittel zur Notlagenbewältigung bestehen.
2. Notlagenbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen unterliegen den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit (in der Planung), der Jährigkeit (im Vollzug) und der Fälligkeit. Notlagenkreditermächtigungen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres, für das sie erteilt wurden, nicht genutzt wurden, um Kreditmittel aufzunehmen und die Mittel zweckentsprechend zu verwenden, verfallen (Voraussetzung des zeitlichen Veranlassungszusammenhangs).
3. Die Anforderungen der strengen Jährlichkeit und Jährigkeit gelten auch dann, wenn Notlagenkreditmittel in Sondervermögen gehalten werden. Dies hat Konsequenzen für die Verbuchung von Sondervermögen.
4. Konjunkturbedingte Kreditermächtigungen und -aufnahmen sind demgegenüber eigenständig zu würdigen. In seinem Urteil vom 15. November 2023 hebt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervor, dass verfassungs- und einfachrechtliche Normen – außer für den Fall der Notlagenkredite – Durchbrechungen der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit im Bereich der Kreditaufnahme vorsehen. Auch ergänzende systematische und teleologische Argumente sprechen nachdrücklich dafür, dass konjunkturbedingt erteilte Kreditermächtigungen und entsprechend aufgenommene Kreditmittel – in Übereinstimmung mit den sonstigen einschlägigen verfassungs- und einfachrechtlichen Regelungen – überjährig vorgehalten und genutzt werden können, sei es im Kernhaushalt oder in Sondervermögen.
5. Andere Haushaltsmittel unterliegen von vornherein nicht den strengen Jährlichkeits- und Jährigkeitsanforderungen, die das Bundesverfassungsgericht aus der Bezugnahme des verfassungsrechtlichen Grundsatzes des materiellen Haushaltsausgleichs auf die Regelungen über den jährlichen Haushaltskreislauf und den formellen Haushaltsausgleich für Notlagenkreditermächtigungen und -aufnahmen herleitet.

6. In Baden-Württemberg wurden in den Jahren 2020 und 2021 coronabedingte Notlagen festgestellt und dementsprechend Notlagenkreditermächtigungen erteilt und ausgeschöpft. Teilweise wurden die aufgenommenen Notlagenkreditmittel der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. In gewissem Umfang wurden die Mittel in der Rücklage Ende 2020 in das Jahr 2021 sowie Ende 2021 in das Jahr 2022 übertragen.
7. Die zeitbezogenen Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten auch im Rahmen der Struktur des Doppelhaushalts für jedes einzelne Rechnungsjahr.
8. Nach dem verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit können notlagenbedingt erteilte Kreditermächtigungen nur in dem Rechnungsjahr, für das sie erteilt wurden, genutzt werden. Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert den Begriff der Nutzung, angesichts der Bezugnahme von Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf den jährlichen Haushaltskreislauf und den jährlich zu erreichenden formellen Haushaltsausgleich, dahingehend, dass die Notlagenkreditermächtigungen zur Finanzierung kassenmäßiger Ausgaben zur Notlagenbekämpfung im Rechnungsjahr eingesetzt werden müssen.
9. Diese Ausgaben können kassenwirksame Mittelabflüsse an Privatpersonen, privatwirtschaftliche Unternehmen oder auch öffentlich-rechtliche Träger wie beispielsweise Kommunen sein, sofern sich der Abfluss nicht als verdeckte Rücklagenbildung darstellt oder nach dem Fälligkeitsgrundsatz nicht oder noch nicht geboten ist. Eine Nutzung einer Notlagenkreditermächtigung in diesem Sinne liegt demgegenüber nicht schon darin, dass die Kreditmittel am Kapitalmarkt aufgenommen oder dass sie in eine Rücklage oder ein Sondervermögen gebucht werden. Auch wenn sich Maßnahmen zur Bewältigung größerer Krisen zeitlich typischerweise hinziehen, reicht insoweit auch die zeitgleiche Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen, die eben keine kassenmäßigen Ausgaben mit Auswirkung auf den formellen Haushaltsausgleich sind, nicht aus. Eine intensiviertere exekutive oder parlamentarische Kontrolle der Verwendung von Rücklagenmitteln kann über die Anforderungen der strengen Jährigkeit für Notlagenkreditmittel nicht hinweghelfen.

10. Diese Einordnung hat Konsequenzen für das Verständnis der verfassungsrechtlichen Regelungen der Notlagenkreditaufnahme und für die diesbezügliche Subsumtion, weil es insofern auf die Haushaltsjahre ankommt, in denen eine Notlage (noch) in erheblicher und schockartiger Weise kassenmäßige Ausgaben verursacht.
11. An der inhaltlich zweckentsprechenden Verwendung der Corona-Notlagenkreditmittel bestehen in Baden-Württemberg keine Zweifel. Auch die Aufstockung der Mittel durch den Dritten Nachtrag im Jahr 2021 war tatbestandsgemäß, weil ein zu erwartender Überschuss der Zulässigkeit der Notlagenkreditaufnahme nicht von vornherein entgegensteht.
12. Problematischer stellt sich dagegen die Wahrung des zeitlichen Veranlassungszusammenhangs dar. Die jahresübergreifende Speicherung von Notlagenkreditmitteln in der Rücklage für Haushaltsrisiken im Übergang zwischen den Jahren 2020 und 2021 sowie im Übergang zwischen den Jahren 2021 und 2022 war mit den Anforderungen der strengen Jährigkeit nicht vereinbar, was freilich erst nachträglich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vollständig deutlich wurde. Die entsprechenden Kreditmittel entfielen deshalb Ende 2020 und Ende 2021, was Auswirkungen auf den formellen Haushaltsausgleich des jeweiligen Folgejahres hatte. Deshalb verstoßen die Haushalte für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 gegen Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV und sind verfassungswidrig. Weil die Haushalte bereits vollzogen sind, spricht sehr viel dafür, dass die Haushaltsgesetze für diese Rechnungsjahre in einem diesbezüglichen landesverfassungsgerichtlichen Verfahren für mit der Landesverfassung unvereinbar, aber nicht nichtig zu erklären wären. Die Frage nach der Zulässigkeit eines derartigen Verfahrens, insbesondere nach einem Rechtsschutzbedürfnis, steht für sich.
13. Soweit Mittel aus der konjunkturbedingten Kreditaufnahme in überjährige Rücklagen gebucht oder in sonstiger Weise überjährig übertragen und genutzt wurden und werden, konfliktiert dies nicht mit den vom Bundesverfassungsgericht verdeutlichten Anforderungen.
14. Der hergebrachte haushalts(verfassungs)rechtliche Regelungsrahmen ist einerseits von dem im parlamentarisch-demokratischen Budgetrecht wurzelnden Haushaltsgrundsatz der Periodizität, konkret Jährlichkeit, andererseits aber auch von verschiedenen zeitlich flexi-

- bilisierenden Instrumenten geprägt, die eine überjährige Planung und Aufgabenfinanzierung ermöglichen. Periodizität und Flexibilität, die insbesondere dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienen kann, sind miteinander abzustimmen.
15. Verpflichtungsermächtigungen erleichtern die überjährige Planung und schaffen Haushaltstransparenz in die Zukunft hinein, ermöglichen aber keine überjährige Bewirtschaftung bestehender Haushaltsmittel.
 16. Eine überjährige Mittelbewirtschaftung wird durch Rücklagen ermöglicht, wie sie die LHO verschiedentlich vorsieht. Rücklagen beeinträchtigen das Budgetrecht künftiger Haushaltsgesetzgeber nur geringfügig und erscheinen grundsätzlich unproblematisch, so auch die Rücklage für Haushaltsrisiken nach § 42a Abs. 1 LHO. Nicht verausgabte Rücklagenmittel können grundsätzlich zeitlich fortgetragen oder – insbesondere bei Wegfall des Verwendungszwecks – dem Gesamthaushalt zugeführt werden.
 17. Eine zeitgleiche Nettokreditaufnahme steht der Rücklagenbildung nicht grundsätzlich entgegen. Nach Einschätzung der zuständigen Stellen kann es mit dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar sein, konjunkturkreditfinanzierte Rücklagen zu schaffen bzw. konjunkturbedingte Kredite bei schon existierenden Rücklagen aufzunehmen. Auch der Aufnahme von Notlagenkrediten stehen, bei Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen, existierende Rücklagen nicht von vornherein entgegen. Doch dürfen Notlagenkreditmittel wegen der insoweit geltenden strengen Jährlichkeit und Jährigkeit selbst nicht in Rücklagen „geparkt“ werden.
 18. Sondervermögen können gebildet werden, wenn ein hinreichend gewichtiger sachlicher Grund die organisatorische und finanzielle Absonderung rechtfertigt – auch bei zeitgleicher Nettokreditaufnahme. Insofern gilt dasselbe wie für Rücklagen im Kernhaushalt.
 19. Auch Ausgabereste (§§ 19, 45 LHO) ermöglichen die überjährige Haushaltsbewirtschaftung und fördern eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung. Die parlamentarische und ministerielle Rückbindung sichert das Budgetrecht und die demokratische Legitimation. Der Umfang der Ausgabereste muss begrenzt bleiben.

20. Gemäß Art. 79 Abs. 3 Satz 2 LV, § 18 Abs. 9 LHO und entsprechenden Regelungen im Haushaltsgesetz können Kreditermächtigungen über das Rechnungsjahr hinaus fortgelten. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Kreditwirtschaft. Die Abrechnung der Aufnahme von Konjunkturkrediten bleibt im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse und mit Wirkung für das Kontrollkonto (Art. 84 Abs. 5 LV, § 18 Abs. 7 LHO) jahresbezogen.
21. § 18 Abs. 10 LHO erlaubt optional die Buchung aufgeschobener Kreditermächtigungen. Funktional entspricht dies der Möglichkeit, Bruttokreditermächtigungen über den Jahreswechsel zu erhalten. § 18 Abs. 10 LHO dient der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Aufschub von Anschlussfinanzierungen) und reagiert auf die Buchungstechnik bei Ausgabe-resten, Rücklagen und Überschüssen. Soweit § 18 Abs. 10 LHO auf Anschlussfinanzierungen bezogen wird, erscheint die Vorschrift haushaltsverfassungsrechtlich unproblematisch.
22. Auch der Einsatz eigenständiger Rechtsträger kann dazu dienen, sinnvoll überjährig zu planen und zu finanzieren. Die Ausgliederung erfordert eine gesetzliche Fundierung, einen sachlichen Grund und eine ausreichende Kontrolle durch die Exekutive, das Parlament und den Rechnungshof. Nicht zuletzt bieten eigenständige Rechtsträger Möglichkeiten der Kreditfinanzierung, die im Binnenbereich der Gebietskörperschaft Land nicht eröffnet sind; vor allem dann, wenn der Schuldendienst nicht vom Land übernommen wird. Auch kommen finanzielle Transaktionen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG, Art. 84 Abs. 5 LV in Betracht.