

Rechtsgutachten

zur Frage der
Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts
des Landtags Brandenburg
wegen des Zeitpunkts der geplanten
Einbringung und Verabschiedung
des Doppelhaushalts des Landes Brandenburg
für die Haushaltsjahre 2019 und 2020

erstattet im Auftrag der

CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg,

Alter Markt 1, 14467 Potsdam

– Auftraggeberin –

von

Univ.-Prof. Dr. Christoph Gröpl,

St. Ingbert, 30. August 2018

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtensauftrag	4
B. Sachstand	5
I. Geplanter Doppelhaushalt 2019/2020	5
II. Bisherige Haushalte in Brandenburg	5
1. Erste Wahlperiode 1990 bis 1994 – Haushalte 1991 bis 1994	6
2. Zweite Wahlperiode 1994 bis 1999 – Haushalte 1995 bis 1999	6
3. Dritte Wahlperiode 1999 bis 2004 – Haushalte 2000 bis 2004	7
4. Vierte Wahlperiode 2004 bis 2009 – Haushalte 2005 bis 2009	7
5. Fünfte Wahlperiode 2009 bis 2014 – Haushalte 2010 bis 2014	8
6. Sechste Wahlperiode seit 2014 – Haushalte 2015 bis 2018	8
7. Überblick	9
8. Auswertung	10
C. Rechtliche Würdigung	11
I. Haushaltsrechtliche Grundlagen	11
1. Landesrechtliche Bestimmungen für die Feststellung des Haushaltsplans	11
2. Bundesrechtliche Vorgaben	11
a) Haushaltsgrundsatzgesetz	11
b) Funktion der Haushaltsgrundsätze	12
3. Parlamentarisches Budgetrecht	12
a) Verfassungsrechtliche Verankerung, Differenzierung zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan	12
b) Bedeutung	13
c) Aktualität und historische Verwurzelung	13
4. Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit (Annuität) und der Jährigkeit	15
a) Jährlichkeitsprinzip	15
b) Jährigkeitsprinzip	15
c) Nachtragshaushaltsgesetze	16
d) Finanzplanung	16
5. Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit (Prinzip der Antezedenz/Antizipation) – parlamentarische Budgetpflicht	17
II. Verspäteter Haushalt – verfrühter Haushalt	19
1. Verspätete Haushalte im Anschluss an Parlamentswahlen	19
a) Parlamentswahlen als häufige Ursache	19
b) Grundsatz der Diskontinuität	20
c) Nothaushaltsrecht; rückwirkendes Inkrafttreten	21
2. Voraussichtlich verfrühter Haushalt 2020	21
a) Bruch mit der Haushaltstradition, Singularität des Vorgehens	21
b) Mögliche Beweggründe: unklare Mehrheitsverhältnisse im Siebenten Landtag	23
aa) Geschäftsführende Landesregierung	23
bb) Minderheitsregierung	23
cc) Mögliche Konsequenzen für den Haushalt 2020	23
dd) Feststellung des Haushaltsplans 2020 durch den Sechsten Landtag als Ausweg?	24
III. Verfassungsrechtliche Bewertung eines verfrühten Haushalts	25
1. Prinzipien der Wiederkehr (Periodizität)	25
a) Allgemeines Periodizitätsprinzip	25
b) Finanz- und haushaltsrechtliche Periodizitätsprinzipien	26
c) Zum Doppelhaushalt 2019/2020	26
d) Widerstreit der Periodizitätsprinzipien	27
e) Zwischenergebnis	28
2. Haushaltspraxis – Verfassungsbrauch – Verfassungsgewohnheitsrecht	28
a) Haushaltspraxis	28
b) Verfassungsbrauch	28
c) Verfassungsgewohnheitsrecht	29
d) Zwischenergebnis	29
3. Keine Rechtfertigung	30
a) Möglichkeit der Nachtragshaushaltsgesetzgebung	30
aa) Verfassungsrechtlicher Befund und Funktion	30
bb) Vergleich zwischen Nothaushaltsrecht und gültigem Haushalt	31
cc) Rückbindung auch instabiler politischer Lagen an das Volk	32
dd) Keine Perpetuierung von politischer Herrschaft mithilfe des Haushaltsrechts	32

ee) Problem der Mehrheitsfindung für ein Nachtragshaushaltsgesetz	32
ff) Möglichkeit zu punktuellen Änderungen – Erschwerung durch Vorwegfestlegungen	33
gg) Zwischenergebnis	33
b) Stabilität der Finanz- und Haushaltslage	33
aa) Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Staatsleitung als Verfassungswerte	34
bb) Verfrühter Haushalt als unzulässige Legitimationsverlängerung	34
cc) Ungeeignetheit eines verfrühten Haushalts zur Stabilisierung von Landtag und Land	34
dd) Finanzplanung	35
ee) Zwischenergebnis	35
IV. Gesamtergebnis	36

A. Gutachtensauftrag

Die Auftraggeberin bittet um die rechtsgutachtliche Prüfung der materiell-verfassungsrechtlichen Frage, ob wegen des Zeitpunkts der geplanten Einbringung und Verabschiedung des Doppelhaushalts des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 der Einfluss des künftigen Landtages in der 7. Wahlperiode und damit das Budgetrecht des Parlaments in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden.

Das Rechtsgutachten soll ergebnisoffen erstattet werden.

B. Sachstand

I. Geplanter Doppelhaushalt 2019/2020

Am 3. Juli 2018 hat die Landesregierung Brandenburg den vom Ministerium der Finanzen vorgelegten Gesetzentwurf für den Doppelhaushalt 2019/2020 beschlossen. Dieser Haushaltsentwurf wurde am 18. Juli 2018 in den Landtag Brandenburg eingebracht und wird nach der Sommerpause¹ ab dem 19. September 2018 dort beraten. Die dritte Lesung und Verabschiedung ist für den 14. Dezember 2018 vorgesehen.²

Die seit dem 8. Oktober 2014 laufende Sechste Wahlperiode des Landtags Brandenburg wird im Herbst 2019 enden. Nach Art. 62 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV)³ wird der Landtag auf fünf Jahre gewählt. Die Neuwahl findet frühestens siebenundfünfzig und spätestens sechzig Monate nach Beginn der Wahlperiode statt. Der Landtagspräsident bestimmt im Einvernehmen mit dem Präsidium des Landtages den Wahltag. Da die erste (konstituierende) Sitzung für die Sechste Wahlperiode des Landtags am 8. Oktober 2014 stattfand,⁴ muss die Wahl zum Siebenten Landtag spätestens am Sonntag, dem 6. Oktober 2019, stattfinden.⁵ Mit Rücksicht auf Art. 62 Abs. 4 Satz 1 LV wird der Siebente Landtag Brandenburg daraufhin spätestens am 5. November 2019 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentreten.

Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 des Doppelhaushaltes 2019/2020 noch vom Sechsten Landtag beschlossen werden, aber vollständig für einen Zeitraum gelten soll, in dem die Wahlperiode dieses Sechsten Landtags bereits abgelaufen sein und der neu gewählte Siebente Landtag seine Arbeit aufgenommen haben wird.

II. Bisherige Haushalte in Brandenburg

Die Haushaltspraxis im Land Brandenburg kennt sowohl Haushaltsgesetze, mit denen – wie dies auch der Praxis im Bund entspricht – nur ein Haushaltsplan für ein Haushaltsjahr festgestellt wurde (sog. Jahreshaushalt), als auch Haushaltsgesetze, mit denen für zwei aufeinanderfolgende Haushaltsjahre jeweils ein Haushaltsplan verabschiedet wurde (sog. Doppelhaushalt).

¹ Die Sommerpause des Landtags Brandenburg dauert im Kalenderjahr 2018 bis zum 18.8.2018, siehe https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/plenum/uebersicht_plenarsitzungen/terminplan_2018/820829 <19.8.2018>.

² Mitteilung des Ministeriums der Finanzen, <https://mdf.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=869754> <19.8.2018>; LT-Drs. 6/147, Information zum Terminplan.

³ Vom 20.8.1992 (GVBl. I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.3.2015 (GVBl. I/15, Nr. 6); Abkürzung nicht amtlich.

⁴ https://www.landtag.brandenburg.de/de/aktuelles/bildergalerie_2014/konstituierende_sitzung_des_landtages_brandenburg/669781 <19.8.2018>.

⁵ Nach § 4 des Wahlgesetzes für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz – BbgLWahlG) i.d.F. der Bek. v. 28.1.2004 (GVBl. I/04, Nr. 02, S. 30), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 29.6.2018 (GVBl. I/18, Nr. 16) muss der Wahltag ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein.

1. Erste Wahlperiode 1990 bis 1994 – Haushalte 1991 bis 1994

Nach der ersten Wahl des Landtags Brandenburg im wiedervereinigten Deutschland am 14. Oktober 1990 konstituierte sich der Erste Landtag am 26. Oktober 1990. Am 3. Dezember 1990 brachte die Landesregierung den Entwurf des Gesetzes zur Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg zur Sicherung der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und zur Sicherung der Kommunal Finanzen im Haushaltsjahr 1991 (Vorschaltgesetz 1991) in den Landtag ein, das dort am 6. März 1991 verabschiedet wurde.⁶ Der Entwurf für das „reguläre“ Jahreshaushaltsgesetz 1991 wurde dagegen erst am 23. April 1991 eingebracht, das Gesetz am 26. Juni 1991 im Landtag verabschiedet.⁷ Auch das Jahreshaushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 1992 wurde nicht rechtzeitig, sondern erst am 4. März 1992 verabschiedet.⁸ Die Jahreshaushaltsgesetze für die Haushaltsjahre 1993⁹ und 1994¹⁰ beschloss der Landtag hingegen jeweils fristgerecht am Ende des Vorjahres.

2. Zweite Wahlperiode 1994 bis 1999 – Haushalte 1995 bis 1999

Am 11. September 1994 fand die Wahl zum Zweiten Landtag Brandenburg statt, der sich am 11. Oktober 1994 in seiner ersten Sitzung konstituierte. Der vom vorhergehenden Ersten Landtag festgestellte Jahreshaushalt 1994 wurde in den verbleibenden knapp drei Monaten zu Ende geführt, ohne dass der neue Landtag Änderungen beschloss. Den Entwurf des Jahreshaushalts 1995 brachte Landesregierung wahlbedingt erst am 28. Dezember 1994 in den Zweiten Landtag ein; dort wurde er am 24. März 1995 verabschiedet.¹¹ Haushaltsgesetz und Haushaltsplan traten rückwirkend zum 1. Januar 1995 in Kraft. Das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 1996 wurde wiederum verspätet verabschiedet.¹² Hingegen erfolgten die gesetzlichen Feststellungen der Haushaltspläne 1997,¹³ 1998¹⁴ und 1999¹⁵ jeweils rechtzeitig im Dezember des Vorjahres.

⁶ Vorschaltgesetz 1991 v. 6.3.1991 (GVBl. I/91, Nr. 2, S. 630).

⁷ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1991 (Haushaltsgesetz 1991) v. 27.6.1991 (GVBl. I/91, Nr. 16, S. 259).

⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1992 (Haushaltsgesetz 1992) v. 4.3.1992 (GVBl. I/92, Nr. 04, S.90), geändert durch das Gesetz v. 25.6.1992 (GVBl. I/92, Nr. 13, S. 231) und durch das Gesetz v. 12.10.1992 (GVBl. I/92, Nr. 20, S. 322).

⁹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1993 (Haushaltsgesetz 1993) v. 24.12.1992 (GVBl. I/92, Nr. 30, S. 558), geändert durch Gesetz v. 29.6.1993 (GVBl. I/93, Nr. 16, S. 226).

¹⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1994 (Haushaltsgesetz 1994 – HG 1994) v. 21.12.1993 (GVBl. I/93, Nr. 28, S. 518), geändert durch Gesetz v. 19.12.1994 (GVBl. I/94, Nr. 29, S. 442).

¹¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1995 (Haushaltsgesetz 1995 – HG 1995) v. 30.3.1995 (GVBl. I/95, Nr. 06, S. 54.)

¹² Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1996 (Haushaltsgesetz 1996 – HG 1996) v. 18.3.1996 (GVBl. I/96, Nr. 06, S. 48).

¹³ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1997 (Haushaltsgesetz 1997 – HG 1997) v. 18.12.1996 (GVBl. I/96, Nr. 28, S. 370).

¹⁴ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1998 (Haushaltsgesetz 1998 – HG 1998) v. 22.12.1997 (GVBl. I/97, Nr. 14, S. 144).

¹⁵ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 1999 (Haushaltsgesetz 1999 – HG 1999) v. 21.12.1998 (GVBl. I/98, Nr. 18, S. 278), geändert durch Gesetz v. 26.7.1999 (GVBl. I/99, Nr. 16, S. 278).

3. Dritte Wahlperiode 1999 bis 2004 – Haushalte 2000 bis 2004

Die Wahl zum Dritten Landtag Brandenburg fand am 5. September 1999 statt; daraufhin konstituierte sich dieser am 29. September 1999. Der vom vorhergehenden Zweiten Landtag Brandenburg verabschiedete Jahreshaushalt für 1999 wurde für die verbleibenden drei Monate seines Vollzugs nicht mehr geändert. Für das Haushaltsjahr 2000 wurde die Haushaltspolitik jedoch bereits vom Dritten Landtag bestimmt: Dazu brachte die Landesregierung den Haushaltsentwurf – wiederum mit Rücksicht auf die zurückliegende Landtagswahl – erst am 29. März 2000 in den Landtag ein; dieser Entwurf enthielt den ersten Doppelhaushalt für Brandenburg, nämlich für die Haushaltsjahre 2000 und 2001. Das entsprechende Haushaltsgesetz wurde am 23. Juni 2000 vom Dritten Landtag beschlossen;¹⁶ es trat rückwirkend zum 1. Januar 2000 in Kraft. Für das Haushaltsjahr 2001 musste ein Nachtragshaushalt eingebracht und beschlossen werden. Die Haushaltsjahre 2002 und 2003 wurden erneut in einem Doppelhaushalt zusammengefasst.¹⁷ Für das Haushaltsjahr 2004 erging hingegen ein Jahreshaushalt, der durch einen Nachtragshaushalt abgeändert wurde.¹⁸

4. Vierte Wahlperiode 2004 bis 2009 – Haushalte 2005 bis 2009

Am 19. September 2004 erfolgte die Wahl zum Vierten Landtag Brandenburg; die konstituierende Sitzung dieses Landtags fand am 13. Oktober 2004 statt. Für die verbleibenden zweieinhalb Monate des Haushaltsjahres 2004 wurde der Haushaltsplan zu Ende geführt, den noch der Dritte Landtag beschlossen hatte. Die Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2005 fand hingegen bereits auf der Grundlage eines Haushaltsgesetzes statt, das der Vierte Landtag beschlossen hatte. In diesem Rahmen brachte die Landesregierung – wie schon zu Beginn der vorhergehenden Wahlperiode – erst am 10. Februar 2005 einen Doppelhaushaltsentwurf für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 ein. Dieser Doppelhaushalt wurde am 20. Mai 2005 beschlossen¹⁹ und trat rückwirkend zum 1. Januar 2005 in Kraft. Das Haushaltsjahr 2007 wurde in Brandenburg auf der

¹⁶ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 (Haushaltsgesetz 2000/2001 – HG 2000/2001) v. 28.6.2000 (GVBl. I/00, Nr. 05, S. 74), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2001 v. 29.5.2001 (GVBl. I/01, Nr. 05, S. 54) und durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2001 v. 24.9.2001 (GVBl. I/01, Nr. 12, S. 142).

¹⁷ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 (Haushaltsgesetz 2002/2003 – HG 2002/2003) v. 18.12.2001 (GVBl. I/01, Nr. 24, S. 322), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2002 v. 19.12.2002 (GVBl. I/02, Nr. 12, S. 182) und durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2003 v. 22.4.2003 (GVBl. I/03, Nr. 06, S. 110).

¹⁸ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2004 (Haushaltsgesetz 2004 – HG 2004) v. 17.12.2003 (GVBl. I/03, Nr. 17, S. 318), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2004 v. 5.4.2004 (GVBl. I/04, Nr. 04, S. 70).

¹⁹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2005/2006 (Haushaltsgesetz 2005/2006 – HG 2005/2006) v. 24.5.2005 (GVBl. I/05, Nr. 13, S. 178), berichtigt durch Berichtigung v. 22.6.2005 (GVBl. I/05, Nr. 15, S. 216) und geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 27.10.2006 (GVBl. I/06, Nr. 12, S. 119).

Grundlage eines Jahreshaushalts bewirtschaftet, der im Vorjahr in den Landtag eingebracht und dort durch Haushaltsgesetz festgestellt worden war.²⁰ Für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 verabschiedete der Landtag hingegen wieder einen Doppelhaushalt.²¹

5. Fünfte Wahlperiode 2009 bis 2014 – Haushalte 2010 bis 2014

Die fünfte Landtagswahl in Brandenburg fand erneut im September statt, und zwar am 27. September 2009. Auch hier änderte der Fünfte Landtag nach seiner Konstituierung am 21. Oktober 2009 den noch vom vorhergehenden Landtag beschlossenen Haushaltsplan 2009 für die verbleibenden gut zwei Monate seiner Ausführung nicht mehr ab. Das Haushaltsjahr 2010 wurde demgegenüber von einem Jahreshaushalt dirigiert, den der neu gewählte Fünfte Landtag – mit der üblichen organisationsbedingten Verspätung – am 7. Mai 2010 durch Haushaltsgesetz feststellte,²² das wie üblich rückwirkend zum 1. Januar jenes Jahres in Kraft trat. Eingebracht hatte die Landesregierung den Haushaltsentwurf erst am 10. Februar 2010. Für die Haushaltsjahre 2011²³ und 2012²⁴ konnten die Haushaltspläne rechtzeitig im Dezember des jeweiligen Vorjahres durch Jahreshaushaltsgesetze festgestellt werden. Die Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 wurden hingegen in einem Doppelhaushaltsgesetz zusammengefasst, das fristgerecht verabschiedet werden konnte.²⁵

6. Sechste Wahlperiode seit 2014 – Haushalte 2015 bis 2018

Die Wahl zum Sechsten Landtag fiel auf den 14. September 2014. Der am 8. Oktober 2014 neu konstituierte Landtag folgte wiederum dem zwischenzeitlich verfestigten Brauch, den vom vorhergehenden Fünften Landtag verabschiedeten Haushaltsplan für die verbleibende kurze Zeit des Jahres 2014 nicht mehr abzuändern. Den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 stellte hingegen der neue Sechste Landtag fest, und zwar zusammen mit dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 durch ein Doppelhaushaltsgesetz.²⁶ Den entsprechenden Gesetzentwurf hatte die Landesregierung

²⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007 – HG 2007) v. 20.12.2006 (GVBl. I/06, Nr. 19, S. 198).

²¹ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Haushaltsgesetz 2008/2009 – HG 2008/2009) v. 18.12.2007 (GVBl. I/07, Nr. 18, S. 266), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2008/2009 (NTHG 2008/2009) v. 14.7.2008 (GVBl. I/08, Nr. 09, S. 162), durch Art. 19 des Brandenburgischen Beamtenrechtsneuordnungsgesetzes (BbgBRNG) v. 3.4.2009 (GVBl. I/09, Nr. 04, S. 26, 60).

²² Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010 – HG 2010) v. 11.5.2010 (GVBl. I/10, Nr. 18).

²³ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011 – HG 2011) v. 20.12.2010 (GVBl. I/10, Nr. 43).

²⁴ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012 – HG 2012) v. 19.12.2011 (GVBl. I/11, Nr. 36).

²⁵ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 (Haushaltsgesetz 2013/2014 – HG 2013/2014) v. 18.12.2012 (GVBl. I/12, Nr. 42), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2013/2014 (NTHG 2013/2014) v. 25.11.2013 (GVBl. I/13, Nr. 33).

²⁶ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 (Haushaltsgesetz 2015/2016 – HG 2015/2016) v. 23.6.2015 (GVBl. I/15, Nr. 15), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2016 (NTHG 2016) v. 15.3.2016 (GVBl. I/16, Nr. 9).

wahlbedingt verspätet am 3. März 2015 in den Sechsten Landtag eingebracht; der Gesetzesbeschluss konnte dementsprechend erst am 11. Juni 2015 gefasst werden. Das Haushaltsgesetz 2015/2016 trat rückwirkend zum 1. Januar 2015 in Kraft. Auch die Haushaltspläne für 2017 und 2018 wurden durch einen Doppelhaushalt festgestellt (Haushaltsgesetz 2017/2018).²⁷

7. Überblick

Jahr/HPI	Haushaltsgesetz	Nachtragshaushalt	Einhaltung der Vorherigkeit
1991	VorschaltG 1991 v. 6.3.1991, HG 1991 v. 27.6.1991	---	nein: rd. 6 Monate verspätet (Landtagswahl 14.10.1990)
1992	HG 1992 v. 4.3.1992	ÄndG v. 25.6.1992; 2. ÄndG v. 12.10.1992	nein: rd. 2 Monate verspätet
1993	HG 1993 v. 24.12.1992	ÄndG v. 29.6.1993	ja (7 Tage vor Jahresbeginn)
1994	HG 1994 v. 21.12.1993	ÄndG v. 19.12.1994	ja (10 Tage vor Jahresbeginn)
1995	HG 1995 v. 30.3.1995	---	nein: rd. 3 Monate verspätet (Landtagswahl 11.9.1994)
1996	HG 1996 v. 18.3.1996	---	nein: rd. 2½ Monate verspätet
1997	HG 1997 v. 18.12.1996	---	ja (13 Tage vor Jahresbeginn)
1998	HG 1998 v. 22.12.1997	---	ja (9 Tage vor Jahresbeginn)
1999	HG 1999 v. 21.12.1998	ÄndG v. 26.7.1999	ja (10 Tage vor Jahresbeginn)
2000	HG 2000/2001 v. 28.6.2000 (DHH)	NTHG 2001 v. 29.5.2001;	nein: rd. 6 Monate verspätet (Landtagswahl 5.9.1999)
2001		2. NTHG 2001 v. 24.9.2001	
2002	HG 2002/2003 v. 18.12.2001 (DHH)	NTHG 2002 v. 19.12.2002;	ja (13 Tage vor Jahresbeginn)
2003		NTHG 2003 v. 22.4.2003	
2004	HG 2004 v. 17.12.2003	NTHG v. 5.4.2004	ja (14 Tage vor Jahresbeginn)
2005	HG 2005/2006 v. 24.5.2005 (DHH)	NTHG 2006 v. 27.10.2006	nein: rd. 5 Monate verspätet (Landtagswahl 19.9.2004)
2006			
2007	HG 2007 v. 20.12.2006	---	ja (11 Tage vor Jahresbeginn)
2008	HG 2008/2009 v. 18.12.2007 (DHH)	NTHG 2008/2009 v. 14.7.2008	ja (13 Tage vor Jahresbeginn)
2009			
2010	HG 2010 v. 11.5.2010	---	nein: rd. 4 Monate verspätet (Landtagswahl 27.9.2009)
2011	HG 2011 v. 20.12.2010	---	ja (11 Tage vor Jahresbeginn)
2012	HG 2012 v. 19.12.2011	---	ja (12 Tage vor Jahresbeginn)
2013	HG 2013/2014 v. 18.12.2012 (DHH)	NTHG 2013/2014 v. 25.11.2013	ja (13 Tage vor Jahresbeginn)
2014			
2015	HG 2015/2016 v. 23.6.2015 (DHH)	NTHG 2016 v. 15.3.2016	nein: rd. 6 Monate verspätet (Landtagswahl 14.9.2014)
2016			
2017	HG 2017/2018 v. 20.12.2016 (DHH)	NTHG 2018 v. 20.3.2018	ja (11 Tage vor Jahresbeginn)
2018			

Hellgrau unterlegt = Doppelhaushalte;
 halbfett gedruckt = Haushalte nach Wahljahren;
 kursiv gedruckt und gelb unterlegt = verspätete Haushalte.

Abkürzungen: ÄndG = Änderungsgesetz; DHH = Doppelhaushalt; HG = Haushaltsgesetz; HPI = Haushaltsplan; NTHG = Nachtragshaushaltsgesetz; VorschaltG = Vorschaltgesetz.

²⁷ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 (Haushaltsgesetz 2017/2018 – HG 2017/2018) v. 20.12.2016 (GVBl. I/16, Nr. 33), geändert durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2018 (NTHG 2018) v. 20.3.2018 (GVBl. I/18, Nr. 5).

8. Auswertung

Die Auswertung der vorliegenden Daten offenbart eine signifikante Konstanz der bisherigen Haushaltsgesetzgebung im Land Brandenburg beginnend ab dem ersten Haushalt nach der Wiedererrichtung des Landes im Jahr 1990:

- a) In den 28 Haushaltsjahren zwischen 1991 und 2018 wurden 21 Haushaltsgesetze erlassen. Davon waren 14 Jahreshaushaltsgesetze und sieben Doppelhaushaltsgesetze, was etwa einer hälftigen Verteilung entspricht. Der längere Planungszeitraum der Doppelhaushaltsgesetze machte jeweils mindestens ein Nachtragshaushaltsgesetz erforderlich; die Doppelhaushalte 2000/2001 und 2002/2003 wurden sogar durch zwei Nachtragshaushaltsgesetze geändert.
- b) Im Analysezeitraum zwischen 1991 und 2018 genügten 13 Haushaltsgesetze dem Grundsatz der Vorherigkeit in Art. 101 Abs. 3 LV; hingegen wurden acht Haushaltsgesetze verspätet verabschiedet. Dabei variierte die Dauer der Verspätung zwischen zwei und sechs Monaten. Der Grund für die Verspätung wird bei sechs der acht Haushaltsgesetze an den Landtagswahlen im jeweiligen Vorjahr gelegen haben.
- c) Für Haushaltsjahre, in denen Landtagswahlen stattfanden (1994, 1999, 2004, 2009 und 2014), wurde der Haushaltsplan jeweils vom „alten“ Landtag festgestellt. Mit Ausnahme der ersten Landtagswahl am 14.10.1990 fanden bislang alle Landtagswahlen im Monat September statt; die konstituierenden Sitzungen des jeweils neuen Landtags erfolgten Ende September oder im Oktober des Wahljahres:

	Landtagswahl	konstituierende Sitzung
1.	14.10.1990	26.10.1990
2.	11.9.1994	11.10.1994
3.	5.9.1999	29.9.1999
4.	19.9.2004	13.10.2004
5.	27.9.2009	21.10.2009
6.	14.9.2014	8.10.2014

Dies bedeutet, dass die vom „alten“ Landtag festgestellten Haushaltspläne in den Wahljahren jeweils noch für rund zwei bis drei Monate der neuen Wahlperiode Geltung hatten. Die Haushaltspläne für die Folgejahre wurden jedoch ausnahmslos von den „neuen“ Landtagen festgestellt. Dies geschah infolge der Konstituierung der „neuen“ Landtage, die ganz überwiegend in den Monaten Oktober stattfand, aus organisatorischen Gründen²⁸ regelmäßig mit Verspätung, d.h. bis zu sechs Monate nach Beginn des maßgeblichen Folgehaushaltsjahrs.

²⁸ Nach § 42 Abs. 3 der Geschäftsordnung der Landtags Brandenburg (GOLT – Abk. nicht amtlich) v. 24.3.2015. (GVBl. I/15 Nr. 8), geändert durch Beschluss vom 10.11.2016 (GVBl. I/16, Nr. 26) sind für die Beratung von Haushaltsgesetzen im Landtag Brandenburg abweichend von § 42 Abs. 2 GOLT drei Lesungen und eine Ausschussberatung erforderlich; vgl. auch §§ 40, 42, 44 ff., § 52 GOLT.

C. Rechtliche Würdigung

I. Haushaltsrechtliche Grundlagen

1. Landesrechtliche Bestimmungen für die Feststellung des Haushaltsplans

Gemäß Art. 101 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV)²⁹ wird der staatliche Haushaltsplan für ein Haushaltsjahr oder für mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Diese gesetzliche Feststellung („Verabschiedung“) hat vor Beginn des ersten Haushaltsjahres zu erfolgen. Den erforderlichen Gesetzesbeschluss fasst der Landtag Brandenburg mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.³⁰

Einfachgesetzlich werden diese Verfassungsbestimmungen in § 1 Satz 1, § 11 und § 12 Abs. 1 der brandenburgischen Landeshaushaltsordnung (LHO)³¹ wiederholt und weiter ausgeführt: Vorgegeben wird dort, dass der Entwurf des Haushaltsplans durch das Ministerium der Finanzen aufgestellt (§ 28 Abs. 1 Satz 2 LHO) und zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes von der Landesregierung beschlossen wird (§ 29 Abs. 1 Satz 1 LHO). Anschließend soll der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag nach § 30 Satz 1 LHO bis zum 30. September vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Mit der letztgenannten Vorschrift will das einfache Gesetzesrecht den in Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV verfassungsrechtlich vorgegebenen Grundsatz der Vorherigkeit absichern, wonach das Haushaltsgesetz vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres zu verabschieden ist. Der Grund dafür liegt in dem Bestreben, dass die Landesverwaltung ab dem 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres einen gültigen Haushaltsplan zur Bewirtschaftung vorfindet (§ 2 Satz 2, § 3 Abs. 1, §§ 34 ff. LHO).³²

2. Bundesrechtliche Vorgaben

a) Haushaltsgrundsätzegesetz

Die verfassungsrechtlichen wie einfachgesetzlichen Haushaltsvorschriften des Landes werden zum großen Teil durch haushaltsrechtliche Vorgaben des Bundesrechts gelenkt, die sich insbesondere im Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969 finden.³³ In seinem Teil I (§§ 1 bis 48) enthält dieses Gesetz einheitliche Vorgaben für die Haushaltsgesetzgebung des Bundes und der Länder, die durch die jeweiligen Gesetzgeber namentlich in der Bundeshaushaltsordnung und in den Haushaltsordnungen

²⁹ Nachw. in Fn. 3.

³⁰ Vgl. Art. 75, 76 Abs. 2, Art. 81 Abs. 1 Fall 1, Art. 65 Satz 1 Halbs. 1 LV, §§ 40 ff., §§ 61 ff. GOLT.

³¹ Landeshaushaltsordnung (LHO) i.d.F. der Bek. v. 21.4.1999 (GVBl. I/99, Nr. 07 S. 106), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 29.6.2018 (GVBl. I/18, Nr. 14 S. 29).

³² Siehe im Übrigen Fricke, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 17 Rn. 10.

³³ BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 10 des das Gesetzes v. 14.8.2017 (BGBl. I S. 3122).

der Länder (LHO) umgesetzt werden müssen. Dementsprechend stellt § 1 HGrG klar, dass die Vorschriften von Teil I des Gesetzes Grundsätze für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder darstellen und dass Bund und Länder verpflichtet sind, ihr Haushaltsrecht nach diesen Grundsätzen zu regeln.³⁴ Die bundesverfassungsrechtliche Rechtfertigung für diese Harmonisierung des Haushaltsrechts in Bund und Ländern findet sich in Art. 109 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG),³⁵ wonach durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufgestellt werden können.³⁶ Vor diesem Hintergrund gelten die bundesrechtlich vorgegebenen Haushaltsgrundsätze auch für den brandenburgischen Gesetzgeber (Art. 75 ff. LV).

b) Funktion der Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltsgrundsätze verfolgen in erster Linie den Zweck, die grundlegenden Entscheidungen über die Verteilung und Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln, d.h. von öffentlich vereinnahmtem Geld, im demokratischen Rechtsstaat dem Parlament vorzubehalten, dessen Legitimation sich unmittelbar auf das Wahlvolk zurückführen lässt (parlamentarisches Budgetrecht, dazu sogleich).³⁷ Maßgeblich und effektiv zum Durchbruch verholfen werden soll damit dem haushaltspolitischen Willen der Parlamentsmehrheit (Art. 65 Satz 1 Halbs. 1 LV). Damit korrespondierend soll dem Handeln der Verwaltung (vgl. Art. 96 ff. LV) – neben den personell-organisatorischen und sachlich-inhaltlichen Rechtfertigungsmechanismen – eine an den Einsatz von Haushaltsmitteln geknüpfte und damit spezifisch finanzbasierte Rechtfertigung verschafft werden. Die bundeseinheitlichen Haushaltsgrundsätze haben Rechtswissenschaft und Rechtsprechung³⁸ im Laufe der Jahrzehnte verfeinert und konkretisiert.

3. Parlamentarisches Budgetrecht

a) Verfassungsrechtliche Verankerung, Differenzierung zwischen Haushaltsgesetz und Haushaltsplan

Erstrangige Bedeutung genießt im öffentlichen Haushaltswesen das sog. parlamentarische Budgetrecht.³⁹ Verfassungsrechtlich kommt dies in Bund und Ländern dadurch zum Ausdruck, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in den jährlichen Haushaltsplan einzustellen sind und dass der Haushaltsplan durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. In der Verfassung des Landes Brandenburg finden sich diese zentralen Aussagen mit Bindungswirkung für das Land in Art. 101 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1, im Grundgesetz mit Bindungswirkung für den Bund in Art. 110 Abs. 1 und 2.

³⁴ Gröpl, in: Gröpl (Hrsg.), Komm. z. BHO/LHO, 1. Aufl. 2011, Einl. Rn. 25 = 2. Aufl. 2018 (im Erscheinen), Einl. Rn. 25.

³⁵ Vom 23.5.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz v. 13.7.2017 (BGBl. I S. 2347).

³⁶ Diese Einheitlichkeit wird allerdings durch die Lockerungen des HGrG durch das HGrGMoG v. 31.7.2009 (BGBl. I S. 2580) namentlich auf den Feldern der Buchführung und Rechnungslegung nachhaltig in Mitleidenschaft gezogen (s. §§ 1a, 6a, 7a HGrG), Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), Einl. Rn. 10; Kußmaul/Meyering, ebd., Vorb. zu §§ 70 ff. Rn. 54.

³⁷ Ausführlich Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), Einl. Rn. 43 f. m.w.N.

³⁸ Siehe nur BVerfGE 45, 1 (31 ff.); 70, 324 (355 ff.); 119, 96 (118 ff.).

³⁹ Vgl. nur SächsVerfGH, NVwZ-RR 2008, 585 ff., Rn. 66 – juris; NVwZ-RR 2010, 1 ff., Rn. 180 – juris.

Daraus folgt zunächst die auf den ersten Blick eher rechtstechnische Erkenntnis, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan formal auseinanderfallen und auch materiell nicht in eins gesetzt werden dürfen.⁴⁰ Der Haushaltsplan bildet für sich allein gesehen ein Rechenwerk mit Einnahmeposten, Ausgabeermächtigungen (§ 3 Abs. 1 HGrG, § 3 Abs. 1 LHO) einschließlich (Personal-)Stellen (§ 12 Abs. 6 HGrG, § 17 Abs. 5 und 6 LHO) und Verpflichtungsermächtigungen (§ 5 HGrG, § 6 LHO).⁴¹

b) Bedeutung

In der Sache verkörpert das parlamentarische Budgetrecht die „überragende [...] rechtlich umfassende, alleinige Entscheidungs- und Feststellungskompetenz des Gesetzgebers“,⁴² das als „demokratische Errungenschaft“,⁴³ als „Hauptausdruck und Träger der verfassungsmäßigen Freiheit überhaupt“,⁴⁴ als einstige „Hauptwaffe gegen den Absolutismus“, als Ausdruck der „Harmonie des Volks mit Geist und Thätigkeit der Regierung“,⁴⁵ zumindest demokratiethoretisch die Führungsrolle der Volksvertretung bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben sowie darüber hinaus bei der Steuerung der Haushaltswirtschaft insgesamt sichert. „Der mit der Haushaltsfeststellung verbundenen bindenden Festlegung der Verwendung der öffentlichen, i.W. durch Leistungen der Staatsbürger aufgebracht Mittel kommt eine so überragende und die Interessen aller Staatsbürger aufs Stärkste berührende Bedeutung zu, dass sie in einem demokratischen Staat nur in die Hände der Volksvertretung gelegt werden kann“.⁴⁶

Wahrgenommen wird das parlamentarische Budgetrecht von den Abgeordneten insgesamt, und zwar durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum und – nach Maßgabe der jeweiligen Geschäftsordnung – in den Ausschüssen. Daraus folgt aber zugleich, dass der einzelne Abgeordnete und die Oppositionsfraktionen jeweils ein eigenes organschaftliches Recht auf Beurteilung des Haushaltsentwurfs der Regierung und der hierzu geschäftsordnungsmäßig eingebrachten Änderungsanträge haben. Der einzelne Abgeordnete wie auch die Oppositionsfraktionen sollen ihre Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und dadurch die Entscheidung über den Haushaltsplan beeinflussen können.⁴⁷

c) Aktualität und historische Verwurzelung

Das parlamentarische Budgetrecht genießt nach wie vor hohe Aktualität: In seinem Urteil vom 7. September 2011 zur Griechenlandhilfe hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf unionsrechtliche oder internationale Verpflichtungen formuliert:

⁴⁰ v. Mutius, VVDStRL 42 [1984], 147 (160 ff.); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II 1980, § 49 III 4 c δ a.E.

⁴¹ Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), § 1 Rn. 34.

⁴² BVerfGE 45, 1 (32).

⁴³ Schick, JZ 1967, 271 (273 m.w.N. dort in Fn. 27).

⁴⁴ Vogel/Waldhoff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), Bd. 19, Vorbem. z. Art. 104a–115 (Stand Nov. 1997), Rn. 611.

⁴⁵ v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl. 1871, S. 71.

⁴⁶ BVerfGE 10, 140 (143).

⁴⁷ BVerfGE 45, 1 (38); 77, 324 (356).

„Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat. Der Deutsche Bundestag [zu ergänzen ist: ‚und jeder Landtag‘, Anm. d. Verf.] muss dem Volk gegenüber verantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entscheiden. Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar. Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie. Im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplanes beteiligten Verfassungsorganen kommt dem gewählten Parlament eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Die Kompetenz zur Feststellung des Haushaltsplanes liegt [...] ausschließlich beim Gesetzgeber. Diese besondere Stellung findet auch darin Ausdruck, dass Bundestag und Bundesrat [in Brandenburg: der Landtag, Anm. d. Verf.] berechtigt und verpflichtet sind, den Haushaltsvollzug [...] zu kontrollieren. [...] Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen. Deshalb wird die parlamentarische Aussprache über den Haushalt – einschließlich des Maßes der Verschuldung – als politische Generaldebatte verstanden. Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten [...] auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten.“⁴⁸

Weiter führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Mit ihrer Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. [...] Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es darauf an, ob der Deutsche Bundestag [und das jeweilige Landesparlament, Erg. d. Verf.] der Ort bleibt, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird [...]. Vor diesem Hintergrund darf der Deutsche Bundestag [und das jeweilige Landesparlament, Erg. d. Verf.] seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen. Insbesondere darf er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die – sei es aufgrund ihrer Gesamtkonzeption, sei es aufgrund einer Gesamtwürdigung der Einzelmaßnahmen – zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können, seien es Ausgaben oder Einnahmeausfälle. Dieses Verbot der Entäußerung der Budgetverantwortung beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung. [...] Eine notwendige Bedingung für die Sicherung politischer Freiräume im Sinne des Identitätskerns der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 79 Abs. 3 GG) besteht darin, dass der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung [...] trifft und dauerhaft ‚Herr seiner Entschlüsse‘ bleibt.“⁴⁹

⁴⁸ BVerfGE 129, 124 (177 ff.).

⁴⁹ Seither st. Rspr., siehe BVerfGE 131, 152 (202 ff.); 132, 195 (238 ff.); 135, 317 (399 ff.); vgl. bereits BVerfGE 123, 267 (361 f.).

Angesichts dessen wird verständlich, dass der „Kampf um das parlamentarische Budgetrecht“⁵⁰ – ebenso wie zuvor das Ringen der frühneuzeitlichen Landstände um das Steuerbewilligungsrecht – einer der entscheidenden Schritte hin zur Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 LV) und damit zur Ablösung des Konstitutionalismus war.⁵¹

4. Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit (Annuität) und der Jährigkeit

a) Jährlichkeitsprinzip

Nach Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV wird der Haushaltsplan des Landes Brandenburg für ein Haushaltsjahr oder mehrere Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, festgestellt. Für den Bund findet sich in Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG eine fast wortgleiche Bestimmung. Diese Verfassungsvorschriften fundamentieren den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit. Auf einfachgesetzlicher Ebene wird er in § 8 Abs. 1 HGrG sowie in § 1 Satz 1, § 11 Abs. 1 BHL/LHO wiederholt. Das Jährlichkeitsprinzip verlangt, dass für jedes Haushaltsjahr – also gemäß § 4 Satz 1 HGrG, § 4 Satz 1 BHO/LHO für jedes Kalenderjahr – ein gesonderter Haushaltsplan auf- und festgestellt wird.⁵² Dies gilt auch dann, wenn sich ein Haushaltsgesetz auf mehrere Haushaltsjahre beziehen soll. § 9 Abs. 1 HGrG und § 12 Abs. 1 BHO/LHO begrenzen diese Möglichkeit der Kumulation auf zwei Haushaltsjahre (sog. Doppelhaushalt).⁵³

Der historische und nach wie vor aktuelle Zweck des Jährlichkeitsprinzips lag und liegt darin, das demokratisch unmittelbar legitimierte Parlament jährlich aufs Neue mit der Haushaltspolitik zu befassen und ihm so die Aufgabe der Steuerung und Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens zu übertragen.⁵⁴ Ein Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip, das nicht von den Ausnahmeverhalten in Art. 101 Abs. 3 Satz 2 LV gedeckt ist, macht den Haushaltsplan und das ihm zugrunde liegende Haushaltsgesetz verfassungswidrig und nichtig.

b) Jährigkeitsprinzip

Ein wichtiges Unterprinzip des Jährlichkeitsgrundsatzes ist das Prinzip der Jährigkeit. Es kommt in § 8 Abs. 2 HGrG, § 11 Abs. 2 BHO/LHO zum Ausdruck, wonach der Haushaltsplan alle *im Haushaltsjahr* zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich in Anspruch zu nehmenden Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen enthält. Damit aktualisiert das Prinzip der Jährigkeit für das Haushaltswesen den demokratischen Grundsatz der „Herrschaft auf Zeit“.⁵⁵ Auch der Haushaltsgesetzgeber ist nur auf Zeit legitimiert; er soll die Finanzwirtschaft des Staates nicht für eine unbegrenzte oder gar unüberschaubare Zukunft, sondern nur für die Periode eines Jahres determinieren können. Komplementär dazu dürfen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen nach

⁵⁰ Dreier, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, 1998, S. 59 (69 ff.).

⁵¹ Näher Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), 1. Aufl. § 1 Rn. 38, 2. Aufl. § 1 Rn. 40.

⁵² Hierzu und zum Folgenden Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), 1. Aufl. § 1 Rn. 27 ff.

⁵³ Zu den Vorteilen eines Doppelhaushalts Fricke, Fricke, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 17 Rn. 11.

⁵⁴ Mußgnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 94, 136, 180.

⁵⁵ Siehe nur BVerfGE 144, 20 (196, Rn. 517); Würtenberger, BayVBl. 2017, 613 ff. m.w.N.

§ 27 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 45 Abs. 1 Satz 1 BHO/LHO grundsätzlich nur bis zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden. Auf diese Weise wird die Verfügbarkeit der Haushaltsmittel auf das Haushaltsjahr begrenzt.⁵⁶

c) Nachtragshaushaltsgesetze

Das Haushaltsgesetz und der dadurch festgestellte Haushaltsplan müssen allerdings nicht unbedingt für ein Jahr gelten: Wandeln sich namentlich die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse, besteht für den Haushaltsgesetzgeber die Möglichkeit, unter Umständen auch die Pflicht, Haushaltsgesetz und Haushaltsplan entsprechend anzupassen. Dies erfolgt in aller Regel im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres durch ein Nachtragshaushaltsgesetz und einen Nachtragshaushaltsplan, der sich nach Art. 101 Abs. 2 Satz 3 LV auf einzelne Einnahmen und Ausgaben (sowie Verpflichtungsermächtigungen) beschränken darf – nämlich auf die, die infolge der finanzwirtschaftlichen Veränderungen angepasst werden sollen.⁵⁷ Daraus ergibt sich, dass einem Nachtragshaushalt keine „Tabula-rasa-Funktion“ zukommt, sondern dass er das in Kraft befindliche (Stamm-)Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan häufig nur punktuell modifiziert. Zudem muss ein Nachtragshaushalt alle bis zu seiner Verabschiedung bereits auf der Grundlage des Stammhaushalts angestoßenen Bewirtschaftungsmaßnahmen übernehmen.⁵⁸ Für die entsprechende Nachtragshaushaltsgesetzgebung gelten über § 33 Satz 1 BHO/LHO die haushaltsrechtlichen Vorschriften für die Aufstellung und Feststellung des ursprünglichen Haushaltsgesetzes (des Stammhaushaltsgesetzes) und des ursprünglichen Haushaltsplans (des Stammhaushaltsplans) entsprechend.

d) Finanzplanung

Der Planungs- und Bewilligungszeitraum von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan von nur einem Jahr mag für eine längerfristige Finanzpolitik mitunter zu kurzatmig erscheinen. Diesem Manko hilft seit dem Beginn der 1970er Jahre die Finanzplanung ab: Nach § 50 Abs. 1 HGrG, der gemäß § 49 HGrG für Bund und Länder sogar einheitlich und unmittelbar gilt,⁵⁹ legen Bund und Länder ihrer Haushaltswirtschaft je für ihren Bereich eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde.⁶⁰ Aufzustellen sind die Finanzpläne des Bundes und der Länder nach § 9 Abs. 2 Satz 2 und § 14 des Stabilitätsgesetzes (StabG)⁶¹ durch die Bundes- und Landesregierungen. Für das Land Brandenburg wird diese Zuständigkeit in § 31 BHO bestimmt. Anders als dem Haushaltsplan als „imperativem Plan“ (§ 2 Satz 2, § 3 Abs. 1, § 19 HGrG, § 2 Satz 2, § 3 Abs. 1, § 34 BHO/LHO) kommt dem Finanzplan allerdings keine bindende Wirkung zu, er ist ein lediglich „influenzierender Plan“ (§ 9 Abs. 1 und 3 StabG, § 50 Abs. 3 HGrG).⁶²

⁵⁶ Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), § 1 Rn. 29; Tappe, ebd., § 11 Rn. 9 f., § 45 Rn. 23 ff.

⁵⁷ Siehe auch unten sub C III 3 a aa.

⁵⁸ Tappe, in: Gröpl (Fn. 34), § 33 Rn. 11. Kleinere Anpassungen des Haushaltsplans lassen sich durch außerplanmäßige oder überplanmäßige Ausgaben bewältigen (Art. 105 LV). Die maßgebliche Grenze wird gemäß § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO/LHO im jeweiligen Haushaltsgesetz festgelegt. Vgl. hierzu die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 45, 1 ff.

⁵⁹ Hierin besteht ein wesentlicher Unterschied zu den §§ 1 bis 49 HGrG, siehe oben sub C I 2 a.

⁶⁰ Vgl. auch § 9 Abs. 1 und § 14 StabG (Fn. 61).

⁶¹ Amtlich: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Art. 267 der Verordnung v. 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474).

⁶² Wernsmann, in: Gröpl (Fn. 34), Anh. zu § 31 Rn. 8.

Die Funktion der Finanzplanung besteht darin, der jeweiligen Regierung Gelegenheit zu der Darlegung zu geben, aufgrund welcher finanzwirtschaftlichen Annahmen sie den aktuellen Haushaltsplan entworfen hat.⁶³ Damit im Zusammenhang stehen die Prognosen der Ausgaben, die zur Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen oder politisch für erforderlich gehaltenen Aufgaben voraussichtlich erforderlich sind und ihre Deckung, die durch Einnahmen aus Steuern und anderen Mitteln sicherzustellen ist.⁶⁴ Demgemäß gibt der Finanzplan Auskunft darüber, wie der Haushaltsausgleich (Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV) in den Folgejahren erreicht werden soll. Hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen bedient sich die Regierung der Steuerschätzung für den mittelfristigen Zeitraum (laufendes Jahr plus vier Folgejahre), die der Arbeitskreis Steuerschätzung⁶⁵ regelmäßig Mitte Mai eines jeden Jahres erstattet. Abgesehen davon kann die Regierung im Finanzplan aufzeigen, welche Maßnahmen der Wirtschaftslenkung sie aufgrund der wirtschaftspolitischen Gestaltungsfunktion des Haushalts zu ergreifen gedenkt.

5. Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit (Prinzip der Antezedenz/Antizipation) – parlamentarische Budgetpflicht

Eng mit dem parlamentarischen Budgetrecht verbunden, ja im Grunde dessen Ausfluss ist der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit, der für den Bund in Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG und für das Land Brandenburg in Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV verfassungsrechtlich verankert ist sowie einfachgesetzlich in § 1 Satz 1 BHO/LHO wiederholt wird. Danach muss der Entwurf des Haushaltsplans, den die Regierung aufstellt, vom Parlament *vor Beginn* des jeweiligen Haushaltsjahres festgestellt werden.

Der Grundsatz der Vorherigkeit folgt zwingend aus dem Zweck des Haushaltsplans, der vor allem darin besteht, die im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen zu prognostizieren (§ 2 Satz 1, § 8 Abs. 2 Nr. 1 HGrG, § 2 Satz 1, § 11 Abs. 2 Nr. 1 BHO/LHO) und andererseits die mittelbewirtschaftenden Stellen der Verwaltung in Form konkreter Haushaltsmittel zu ermächtigen, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 2 Satz 1, § 3 Abs. 1, § 8 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HGrG, § 2 Satz 1, § 3 Abs. 1, § 11 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BHO/LHO).⁶⁶ Ohne parlamentsgesetzlich festgestellten Haushalts-

⁶³ Hierzu und zum Folgenden Wernsmann, in: Gröpl (Fn. 34), Anh. zu § 31 Rn. 3 m.w.N.

⁶⁴ Siehe hierzu den Haushaltsgrundsatz der Ausgeglichenheit, der in § 2 Satz 1 HGrG und § 2 Satz 1 BHO/LHO vorausgesetzt wird und für Brandenburg verfassungsrechtlich in Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV untermauert wird.

⁶⁵ Der Arbeitskreis Steuerschätzungen ist ein Beirat beim Bundesministerium der Finanzen der seit 1955 besteht. Ihm gehören neben dem federführenden Bundesministerium der Finanzen Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft, der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute, des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Finanzministerien der Länder und der Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände an, siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreissteuerschaetzungen.html <25.8.2018>.

⁶⁶ Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), § 1 Rn. 30. Eine inhaltsgleiche Pflicht ergibt sich für alle staatlichen Haushaltspläne in Deutschland aus unmittelbar wirkenden sekundären Unionsrecht: Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-

plan ist die Verwaltung grundsätzlich nicht berechtigt, Mittel zu bewirtschaften. Überdies vermag der Haushaltsplan die Exekutive in ihrem Finanzgebaren nur dann zu steuern und damit das parlamentarische Budgetrecht zu sichern, wenn vor Beginn des Haushaltsjahres festgestellt wird. Der rechtzeitigen Verabschiedung des Haushaltsgesetzes wird von der Verfassungsrechtsprechung deshalb eine hohe Bedeutung beigemessen.⁶⁷

Daraus folgt – sozusagen als Kehrseite des parlamentarischen Budgetrechts – die Pflicht des Parlaments, sich zeitgerecht mit den Entwürfen des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans zu befassen und sie – wenn auch ggf. nach eigenen Vorstellungen abgeändert – rechtzeitig vor Jahresbeginn zu verabschieden. Auf diese Weise wird das parlamentarische Budgetrecht durch die parlamentarische Budgetpflicht ergänzt und komplettiert.

Elementare Voraussetzung dafür, dass das Parlament den Haushalt rechtzeitig verabschieden kann, ist, dass die entsprechenden Entwürfe des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans so zeitig in das Parlament eingebracht werden, dass sie dort in der verfassungsgemäßen Weise beraten und beschlossen werden können. Mithin trifft auch die Regierung die Pflicht, alles in ihrem Verantwortungsbereich Liegende zu tun, damit die Haushaltsentwürfe vor Beginn des betreffenden Haushaltsjahres vom Parlament verabschiedet und im jeweiligen Gesetzblatt verkündet werden können.⁶⁸

Wird gegen den Grundsatz der Vorherigkeit verstoßen, führt dies allerdings nicht zum Stillstand der Staats- und Verwaltungstätigkeit, sondern zur verfassungsunmittelbaren Bewirtschaftungskompetenz der Regierung aus dem sog. Nothaushaltsrecht, das für den Bund in Art. 111 GG, für das Land Brandenburg in Art. 102 LV normiert ist.⁶⁹ Das verspätete Haushaltsgesetz kann dessen ungeachtet wirksam, auch rückwirkend, in Kraft treten; ob es gleichwohl verfassungswidrig ist, wurde für den Bereich des Bundes vom Bundesverfassungsgericht bislang offen gelassen,⁷⁰ ebenso für den Bereich des Landes Brandenburg durch dessen Verfassungsgericht,⁷¹ für den Bereich des nordrhein-westfälischen Landesverfassungsrechts freilich bejaht.⁷²

Währungsgebiet (ABI. L 140/11) verpflichtet jeden Mitgliedstaat der Euro-Zone im Rahmen des „Europäischen Semesters“ dazu, seinen Haushalt für das folgende Jahr bis spätestens 31.12. zu verabschieden; vgl. auch Gröpl, ebd., 2. Aufl. Einl. Rn. 89.

⁶⁷ BVerfGE 45, 1 (33); 66, 26 (38).

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 45, 1 (33, 46 ff.); 119, 96 (120 ff.); siehe auch VerfGH NRW, OVGE 55, 285 ff.; OVGE 55, 298 ff. = NVwZ 2013, 503 ff.; NdsStGH, DVBI 1999, 169 ff.

⁶⁹ Zum Bundesrecht BVerfGE 119, 96 (121).

⁷⁰ BVerfGE 119, 96 (121).

⁷¹ Vgl. aber Fricke, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 17 Rn. 10, der sich mit Blick auf Art. 102 LV gegen eine Verfassungswidrigkeit ausspricht.

⁷² VerfGH NRW, OVGE 55, 298 ff. = NVwZ 2013, 503 ff. (505, Rn. 76).

II. Verspäteter Haushalt – verfrühter Haushalt

1. Verspätete Haushalte im Anschluss an Parlamentswahlen

Die bisherige Haushaltspraxis in Bund und Ländern war und ist dadurch gekennzeichnet, dass es den am Haushaltsgesetzgebungsverfahren Beteiligten nicht immer gelingt, den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit einzuhalten, so dass der maßgebliche Haushaltsplan erst nach Beginn des Haushaltsjahres in dessen Verlauf durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird.⁷³ Der Grund liegt zumeist darin, dass die Regierung den Haushaltsentwurf verspätet ins Parlament einbringt⁷⁴ oder dass ein rechtzeitig eingebrachter Haushaltsentwurf infolge des Endes der Wahlperiode der Diskontinuität verfällt.⁷⁵ Im Land Brandenburg soll der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit dem Entwurf des Haushaltsplans dem Landtag bis zum 30. September vor Beginn des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt werden (§ 30 Satz 1 LHO).⁷⁶

a) Parlamentswahlen als häufige Ursache

Die Ursache für Haushaltsverspätungen ist häufig in der Wahl des betreffenden Parlaments (Bundestag oder Landtag) zu finden. Vor allem dann, wenn die Parlamentswahlen – wie in Deutschland so oft – im Herbst stattfinden, entspricht es gemeindeutscher Haushalts- und Parlamentstradition, dass die „alte“ Regierung den Haushaltsentwurf für das kommende Haushaltsjahr dem „alten“ Parlament nicht mehr vorlegt oder dass dieses „alte“ Parlament diesen Entwurf nicht mehr verabschiedet. Vielmehr wird mit der Einbringung des Haushalts in das Parlament nicht selten zugewartet, bis das neu gewählte Parlament in seiner Sitzung zusammengetreten ist und sich damit konstituiert hat (vgl. die §§ 1 und 2 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg – GOL⁷⁷). Dies beruht auf demokratischem Respekt und hat für das „neue“ Parlament den Vorteil, dass es seine politischen Vorstellungen, die gerade nach einer Veränderung der politischen Mehrheiten und einem sog. Regierungswechsel von den Vorstellungen des „alten“ Parlaments abzuweichen pflegen, sogleich im Haushalt für das anstehende Haushaltsjahr umzusetzen versuchen kann. Diesem Muster ist die Haushaltspolitik in Brandenburg – wie weiter oben gesehen⁷⁸ – bislang ausnahmslos und unabhängig von den jeweiligen politischen Mehrheiten gefolgt. Für den Bereich des Bundeshaushalts wird dieses Muster beispielhaft im Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Januar 2018 beschrieben:⁷⁹

„Wenn das Parlament keinen Haushalt verabschiedet, gibt es eine vorläufige Haushaltsführung. *Dies ist wie im Jahr 2018 vor allem nach Wahljahren der Fall.* [...] Art. 110 Abs. 2 Grundgesetz (GG) enthält das Gebot, den Bundeshaushalt

⁷³ Nachweise in den Fußnoten des vorherigen Abschnitts sub I 5 dieses Gutachtens; vgl. zur Haushaltspraxis des Bundes Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 44), Bd. 22, Art. 111 Rn. 33 (Stand: Okt. 2015).

⁷⁴ Für Brandenburg siehe Art. 75 Fall 2 LV.

⁷⁵ Hierzu sogleich unten sub C II 1 a und b.

⁷⁶ Abweichend hiervon etwa § 30 Satz 1 BHO, wonach die Entwürfe dem Bundestag in der Regel spätestens in der ersten Sitzungswoche nach dem 1. September zuzuleiten sind.

⁷⁷ Nachw. in Fn. 28.

⁷⁸ Siehe oben sub B II, insb. 7 und 8.

⁷⁹ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/01/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-Vorlaufige-Haushaltsfuehrung-2018.html> <21.8.2018>; *kursive Hervorhebungen nur hier.*

vor dem Haushaltsjahr festzustellen. Diesen vom Parlament festgestellten Haushaltsplan vollzieht die Bundesregierung. *Insbesondere im Jahr nach einer im Herbst stattfindenden Bundestagswahl aber gibt es einen solchen vom Parlament festgestellten Bundeshaushalt zu Beginn des Jahres noch nicht*, da aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts zu Beginn der Wahlperiode wieder aufgenommen werden muss. Somit ist es spätestens alle vier Jahre wieder soweit: Die Haushaltsführung ist vorläufig. [...] In einem zeitlich „normalen“ Aufstellungsprozess (z.B. ohne Bundestagswahl) wird nach dem Kabinettsbeschluss zu den Eckwerten im März in einem mehrstufigen Verfahren bis Ende Juni/Anfang Juli eine Kabinettsentscheidung zum Haushaltsentwurf herbeigeführt. [...] Die bisherige Bundesregierung hat bereits im Juli 2017 einen Entwurf des Bundeshaushalts 2018 beschlossen und dem bisherigen Parlament zugeleitet (Bundestagsdrucksache 18/13000 vom 11. August 2017). Dieser Regierungsentwurf (sogenannter 1. RegE) unterliegt aber der Diskontinuität, die neue Bundesregierung muss einen neuen Regierungsentwurf aufstellen (sogenannter 2. RegE), *über den dann das neu gewählte Parlament entscheidet, das die Budgethoheit hat*. Bis der vom Deutschen Bundestag verabschiedete Haushalt 2018 im Bundesgesetzblatt verkündet ist, arbeitet die Bundesregierung im Wesentlichen auf grundgesetzlicher Basis.“

b) Grundsatz der Diskontinuität

Wie soeben gesehen, wird auf Bundesebene als Grund für die verzögerte Verabschiedung eines Haushalts der Grundsatz der Diskontinuität angeführt. Dieses Prinzip ist weder im Grundgesetz noch in der Verfassung des Landes Brandenburg ausdrücklich normiert, seine Geltung wird jedoch ganz überwiegend anerkannt.⁸⁰ Das Schrifttum leitet den Grundsatz aus den Verfassungsvorschriften ab, die das Prinzip der sich periodisch erneuernden Repräsentation ausformen. In der brandenburgischen Landesverfassung sind dies Art. 2 Abs. 2 und 4 (Volkssouveränität), Art. 55 Abs. 1 (Landtag als Volksvertretung), Art. 56 Abs. 1 (freies Abgeordnetenmandat) sowie – vor allem – Art. 62 Abs. 1 und 4 (Periodizität der Landtagswahlen). Mit dem Ende der Wahlperiode endet die demokratische Legitimation des Parlaments (Art. 62 Abs. 4 Satz 2 LV). Jede Neuwahl schafft eine neue unmittelbar vom Volk hergeleitete Legitimation sowohl der einzelnen Abgeordneten wie auch des Parlaments als Ganzen. Der Grundsatz der Diskontinuität wird auch vom Verfassungsgericht des Landes Brandenburg anerkannt.⁸¹ Insbesondere verfallen Gesetzgebungsverfahren am Ende der Wahlperiode der (sachlichen) Diskontinuität und müssen nach dem Zusammentritt (der Konstituierung) des nächsten Parlaments dadurch von vorne begonnen werden, dass die Gesetzesvorlage neu in das Parlament eingebracht wird (Art. 75 LV). Gewendet auf den Haushalt muss die Regierung mithin den von ihr beschlossenen Haushaltsentwurf nach der Neukonstituierung des Parlaments erneut dort vorlegen, wie das auf Bundesebene der Fall ist.

Die brandenburgische Haushaltspraxis weicht davon ab: Dort werden die Haushaltsentwürfe in Wahljahren vor der „alten“ Landesregierung gar nicht erst in den „alten“ Landtag eingebracht. Vielmehr wird zugewartet, bis sich der neu gewählte Landtag

⁸⁰ Hierzu um zum Folgenden: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst, Zur Reichweite des Diskontinuitätsgrundsatzes (Bearbeiter: Marc Lechleitner), 31.3.2015, S. 6 ff. m.w.N.

⁸¹ VerfG Bbg, LVerfGE 2, 164 ff. = DÖV 1995, 331 ff., Rn. 17 – juris.

konstituiert und sich nach der Wahl des Ministerpräsidenten eine neue Landesregierung formiert hat (Art. 83 Abs. 1 und 2, Art. 84 LV), die den Haushaltsentwurf dann ihrerseits erst im Anschluss daran einbringt:

	Landtagswahl	konstituierende Sitzung	Einbringung des Haushaltsentwurfs	
1.	14.10.1990	26.10.1990	Haushaltsjahr 1991	3.12.1990, ⁸² 23.4.1991
2.	11.9.1994	11.10.1994	1995	28.12.1994
3.	5.9.1999	29.9.1999	2000	29.3.2000
4.	19.9.2004	13.10.2004	2005	10.2.2005
5.	27.9.2009	21.10.2009	2010	10.2.2010
6.	14.9.2014	8.10.2014	2015	3.3.2015

Vor diesem Hintergrund spielt das Diskontinuitätsprinzip bei der Verzögerung der Haushaltsverabschiedung im Land Brandenburg keine Rolle.

c) Nothaushaltsrecht; rückwirkendes Inkrafttreten

Bis zur Verkündung des verspäteten Haushalts behelfen sich Regierung und Verwaltung – wie bereits gesehen – mit dem in allen deutschen Verfassungen vorgesehenen Recht der vorläufigen Haushaltsführung, dem sog. Nothaushaltsrecht.⁸³ Dadurch wird die Regierung unmittelbar kraft Haushaltsverfassungsrechts ermächtigt, ohne gültiges Haushaltsgesetz und ohne gültigen Haushaltsplan in gewissen Grenzen Ausgaben zu leisten und sogar Einnahmen durch Aufnahme von Krediten zu generieren.⁸⁴ Die Verfassung des Landes Brandenburg sieht ein solches Nothaushaltsrecht, das auch als „Übergangsermächtigung“ bezeichnet wird, in ihrem Art. 102 vor.⁸⁵

Abgesehen davon findet sich in den verspätet beschlossenen und verkündeten Haushaltsgesetzen zumeist die Bestimmung, dass das Haushaltsgesetz rückwirkend zum 1. Januar des Haushaltsjahres in Kraft tritt,⁸⁶ wodurch das Nothaushaltsrecht sozusagen rückwirkend überholt wird.⁸⁷

2. Voraussichtlich verfrühter Haushalt 2020

a) Bruch mit der Haushaltstradition, Singularität des Vorgehens

Für September oder Oktober 2019 steht in Brandenburg turnusgemäß (Art. 62 Abs. 1 LV) die nächste Landtagswahl an. Bei „Extrapolation“ der bisherigen brandenburgischen Haushaltspraxis stünde deshalb zu erwarten, dass für das Haushaltsjahr 2019

⁸² Vorschaltgesetz 1991, siehe Fn. 6.

⁸³ Überblick bei Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), Anh. zu § 1, Korrespondenzhinweise und Rn. 28 f.

⁸⁴ Ausführlich dazu: Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 73), Art. 111 Rn. 33 ff. m.w.N.

⁸⁵ Dazu Fricke, Fricke, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 17 Rn. 12 ff.

⁸⁶ Siehe beispielsweise § 20 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 (Haushaltsgesetz 2015/2016 – HG 2015/2016) v. 23.6.2015 (GVBl. I/15, Nr. 15).

⁸⁷ Zum Verhältnis von Inkrafttreten und Verkündung in diesen Fällen vgl. Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 73), Art. 111 Rn. 92. Allg. zu Zulässigkeit und Grenzen eines rückwirkenden Inkrafttretens von Gesetzen Maurer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 79, Rn. 20 ff.

nur ein Haushaltsgesetz beschlossen wird und der Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2020 sodann von der „neuen“ Landesregierung nach Wahl und Konstituierung des „neuen“ (Siebenten) Landtags Brandenburg im November oder Dezember 2019 dort eingebracht, sodann beraten und im ersten Halbjahr 2020 verabschiedet wird. Das entsprechende Haushaltsgesetz 2020 würde in der Folge – wie bisher üblich – rückwirkend zum 1.1.2020 in Kraft treten.

Nach Lage der Dinge soll jedoch – zum ersten Mal überhaupt in der Landesgeschichte seit der Wiedervereinigung – mit dieser Haushaltstradition gebrochen werden: Bereits am 3. Juli 2018 hat die Landesregierung den Entwurf für einen Doppelhaushalt 2019/2020 beschlossen. Dieser Doppelhaushaltsentwurf wurde am 18. Juli 2018 in den Landtag eingebracht. Der Landtag plant, diesen Doppelhaushalt am 14. Dezember 2018 zu verabschieden.⁸⁸

Zielte dieses Haushaltsgesetzgebungsverfahren lediglich darauf ab, für das Wahljahr 2019 einen Haushalt zu verabschieden, wäre dagegen nichts zu erinnern. Denn bereits für die Wahljahre 1994, 1999, 2004, 2009 und 2014 hatte der Landtag Brandenburg jeweils rechtzeitig und termingerecht Haushaltspläne festgestellt: für die Haushaltsjahre 1994, 1999 und 2004 Jahreshaushalte, für die Haushaltsjahre 2009 und 2014 Doppelhaushalte.⁸⁹ Die Gültigkeitszeiträume der beiden genannten Doppelhaushalte 2008/2009 und 2013/2014 endeten jedoch am 31. Dezember des betreffenden Wahljahres, in dessen Monat Oktober sich die neu gewählten Landtage für die fünfte bzw. sechsten Wahlperiode konstituiert hatten.

Kontrastierend dazu soll die Gültigkeitsdauer des Doppelhaushaltes 2019/2020 indes nicht zum Ende des Wahljahres 2019 enden, sondern erst zum Ende des darauffolgenden Haushaltsjahres 2020. Damit wäre der Siebente Landtag Brandenburg, der sich voraussichtlich im Oktober oder November 2019 konstituieren wird, für das gesamte Haushaltsjahr 2020 mit der Geltung des vom vorhergehenden „alten“ Landtags verabschiedeten Haushalts konfrontiert. Dies bedeutete für die brandenburgische Landesgeschichte ein Novum – und, soweit ersichtlich, auch für die gesamtdeutsche Haushaltspraxis. Exemplarisch für die bisherige Haushaltspraxis vor Neuwahlen nicht nur im Land Brandenburg sei die ehemalige brandenburgische Ministerin der Finanzen Dr. Wilma Simon (SPD) in ihrer Antwort auf eine entsprechende Frage der damaligen Abgeordneten und derzeitigen Direktorin des Landesrechnungshofs Brandenburg Kerstin Osten (PDS, heute: Die Linke) zitiert:

„[...] Allerdings wird die Entscheidung der Landesregierung zum Entwurf [scil. des Landeshaushalts 2000] auf den Zeitpunkt nach der Landtagswahl zurückgestellt, um der zukünftigen Landesregierung – wie Sie in Ihrer Frage richtigerweise anmerken – die erforderlichen politischen Schwerpunktsetzungen zu ermöglichen. [...]“⁹⁰

⁸⁸ Siehe bereits oben sub B I m.w.N.

⁸⁹ Siehe die Angaben oben sub B II.

⁹⁰ LT Brandenburg, 2. Wahlperiode, 105. Sitzung v. 10.6.1999, Plen.-Prot. 2/105, S. 8504, linke Spalte.

b) Mögliche Beweggründe: unklare Mehrheitsverhältnisse im Siebenten Landtag

aa) Geschäftsführende Landesregierung

Das Ablauf der Legislatur des Sechsten Landtags spätestens am 5. November 2019⁹¹ (Art. 62 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 LV) wird nach Maßgabe von Art. 85 Abs. 1 Satz 1 LV unmittelbar kraft Verfassungsrechts auch die reguläre Amtszeit der derzeitigen brandenburgischen Landesregierung beenden. Anschließend bliebe die Landesregierung mit Blick auf Art. 85 Abs. 2 LV lediglich geschäftsführend im Amt,⁹² und zwar so lange, bis der Siebente Landtag gemäß Art. 83 Abs. 1 und 2 LV einen neuen Ministerpräsidenten gewählt haben wird, der seinerseits die Minister ernennt (Art. 84 LV), so dass damit eine neue Landesregierung (Art. 82 LV) im Amt wäre.

Kommt die Wahl eines Ministerpräsidenten innerhalb von drei Monaten nach der Konstituierung des Siebenten Landtags nicht zustande, gilt der Landtag gemäß Art. 83 Abs. 3 LV als aufgelöst. Anschließend schreibt Art. 62 Abs. 3 LV eine Neuwahl des Landtags innerhalb von 70 Tagen vor. Dieser dann Achte Landtag müsste sich nach Art. 62 Abs. 4 Satz 1 LV innerhalb von 30 Tagen konstituieren; ihm obläge sodann die Aufgabe, nach Maßgabe von Art. 83 Abs. 1 und 2 LV einen Ministerpräsidenten zu wählen. So lange bliebe die derzeitige Landesregierung geschäftsführend im Amt. Bei Zusammenrechnung der genannten Zeiträume ergibt sich für eine geschäftsführende Landesregierung eine maximale Amtszeit von immerhin gut sechs Monaten.

bb) Minderheitsregierung

Gemäß Art. 83 Abs. 1 Satz 1 LV wählt der neu konstituierte Landtag den Ministerpräsidenten grundsätzlich mit der Mehrheit seiner Mitglieder, der Abgeordneten (Mitglieder-mehrheit). Wenn im ersten Wahlgang keiner der Vorgeschlagenen diese (absolute) Mehrheit erhält, findet nach Art. 83 Abs. 2 Satz 1 LV ein zweiter Wahlgang statt, in dem wiederum das Prinzip der Mitglieder-mehrheit gilt.⁹³ Kommt eine Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so ist gemäß Art. 83 Abs. 2 Satz 2 LV gewählt, wer in einem weiteren Wahlgang die meisten Stimmen erhält. Insofern reicht die relative Stimmen-mehrheit aus, die Mitglieder-mehrheit ist nicht mehr erforderlich.⁹⁴ In jedem Fall kann der Ministerpräsident die Minister aus eigener Machtvollkommenheit ohne Mitwirkung anderer (Verfassungs-)Organe ernennen.⁹⁵ Vor diesem Hintergrund ermöglicht die Verfassung des Landes Brandenburg eine Landesregierung, deren Legitimation sich nicht auf die der Mehrheit der Abgeordneten im Landtag stützt, sondern nur auf eine Minderheit der Abgeordneten (sog. Minderheitsregierung).

cc) Mögliche Konsequenzen für den Haushalt 2020

Sowohl im Fall einer geschäftsführenden Landesregierung für nicht nur einen ganz unbedeutend kurzen Zeitraum als auch im Fall einer Minderheitsregierung erscheint es

⁹¹ Zu den Terminen siehe oben sub B I.

⁹² Jahn, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 14 Rn. 22.

⁹³ Jahn, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 14 Rn. 9 m.w.N.

⁹⁴ Jahn, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 14 Rn. 10. Lediglich dann, wenn innerhalb von drei Monaten nach der Konstituierung des Landtages keine Wahl des Ministerpräsidenten gelingt, gilt der Landtag gemäß Art. 83 Abs. 3 LV als aufgelöst, siehe oben.

⁹⁵ Jahn, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 14 Rn. 11.

nicht selbstverständlich, dass ein von einer solchen Landesregierung eingebrachter Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2020 vom neu konstituierten Siebenten Landtag ohne einschneidende Änderungen verabschiedet wird. Denkbar ist auch, dass ein solcher Haushaltsentwurf im „neuen“ Landtag ganz scheitert.

Solange für das Haushaltsjahr 2020 aber kein Haushaltsplan festgestellt sein wird, könnte sich eine bloß geschäftsführende Regierung oder eine Minderheitsregierung nur auf das sog. Nothaushaltsrecht nach Art. 102 LV stützen.⁹⁶ In seiner solchen Situation wäre die Landesregierung kraft Verfassungsrechts lediglich ermächtigt,

- diejenigen Ausgaben zu leisten, die nötig sind, um die gesetzlich bestehenden Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zu erfüllen sowie
- die Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Dazu dürfte die Landesregierung nur Kredite bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplanes 2019 für je drei Monate aufzunehmen, und dies auch nur, soweit die Einnahmen aus Steuern und Abgaben sowie aus sonstigen Quellen nicht ausreichen. Unberührt davon bliebe auch im Falle eines solchen Nothaushalts die sog. Schuldenbremse, die gemäß Art. 109 Abs. 3, Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG auch unmittelbar für das Land Brandenburg gilt und die Neuaufnahme von Krediten zur Haushaltsdeckung („Einnahmen aus Krediten“) ab dem Haushaltsjahr 2020 grundsätzlich untersagt.

So ist als Faustregel für die Zeit des Nothaushaltsrechts zu sagen, dass Landesregierung und Landesverwaltung prinzipiell nur Erhaltungs- und Fortsetzungsmaßnahmen durchführen dürfen. Die Exekutive soll zur Finanzierung und Leistung solcher Ausgaben in der Lage sein, die zur Weiterführung wichtiger Staatsaufgaben erforderlich sind – nicht mehr, aber auch nicht weniger.⁹⁷

dd) Feststellung des Haushaltsplans 2020 durch den Sechsten Landtag als Ausweg?

Angesichts der nicht auszuschließenden Möglichkeit, dass die brandenburgische Landtagswahl im Herbst 2019 nicht zu stabilen politischen Mehrheitsverhältnissen im Landtag führt und die Verabschiedung eines Haushalts damit nicht gesichert erscheint, hätte ein noch vom „alten“ Sechsten Landtag für das Haushaltsjahr 2020 durch (Doppel-) Haushaltsgesetz festgestellter, gültiger Haushaltsplan für eine geschäftsführende Landesregierung oder eine Minderheitsregierung einen entscheidenden Vorteil: Auf seiner Basis könnte komfortabler gewirtschaftet und vor allem die Finanzpolitik der derzeitigen „rot-roten Koalition“ der Sechsten Wahlperiode („Kabinett Woidke II“) fortgesetzt werden. Dies eröffnete den an der derzeitigen Koalition beteiligten Parteien (SPD und Die Linke) in einem erneuten Wahlkampf die Chance, durch kurzfristige haushaltspolitische Weichenstellungen, etwa durch eine verstärkte Ausgabenpolitik, vor einer erneuten Landtagswahl die Gunst der Wähler zu gewinnen. Zumindest aber fiel es den derzeitigen Koalitionsparteien in einer solchen Situation leichter, darauf zu verweisen,

⁹⁶ Siehe bereits oben sub C II 1 c.

⁹⁷ So auch Fricke, in: Simon/Franke/Sachs (Fn. 32), § 17 Rn. 12.

dass eine von ihnen unterstützte geschäftsführende Regierung oder Minderheitsregierung auch in schwierigeren politischen Phasen finanziell für Stabilität im Land Brandenburg sorgen kann.

III. Verfassungsrechtliche Bewertung eines verfrühten Haushalts

Ein Doppelhaushalt, der vom derzeitigen Sechsten Landtag nicht nur für das Haushaltsjahr 2019, sondern auch für das Haushaltsjahr 2020 verabschiedet würde und auf diese Weise bis weit in die Siebente Wahlperiode hineinreichte, wirft verfassungsrechtliche Probleme auf. Zum einen würde sich ein solches Vorgehen von der bisherigen gemeindeutschen Haushaltspraxis entfernen, wiewohl derzeit auch in anderen Bundesländern über verfrühte Haushalte nachgedacht wird. Zum anderen und vor allem könnte dies eine finanzielle Vorwegbindung des künftigen Siebenten Landtags Brandenburg mit sich bringen, die haushaltsrechtlich unzulässig ist.

1. Prinzipien der Wiederkehr (Periodizität)

a) Allgemeines Periodizitätsprinzip

Demokratie, die diesen Namen verdient, ist stets „Herrschaft auf Zeit“.⁹⁸ Nach Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 2 LV geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und wird von diesem insbesondere in Wahlen ausgeübt. Zu den wesentlichen Voraussetzungen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates gehört es, dass sich alle Akte, mit denen Staatsgewalt ausgeübt wird, auf den Willen des Volkes zurückführen lassen.⁹⁹ Dies gilt nicht nur für die Staatsgewalt des Bundes, sondern auch für die eines jeden Landes innerhalb der Bundesrepublik. Auch die vom Landesvolk in allgemeinen, unmittelbaren, gleichen, freien und geheimen Wahlen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV) gewählten Abgeordneten der Parlamente der Länder üben namentlich bei der Gesetzgebung (für Brandenburg: Art. 2 Abs. 4 Satz 1 Fall 2 LV) ein freies, aber eben auch vom Volk delegiertes (Art. 55 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1 LV) und vor allem zeitlich begrenztes Mandat aus (Art. 62 LV). „Herrschaft auf Zeit“ als zentraler Wesensbestandteil einer jeden Demokratie erfordert, dass die jeweilige Mehrheit in dauerhaftem politischen Wettbewerb zur Minderheit steht und diese Minderheit die Chance hat, demnächst selbst zur Mehrheit zu werden. Durch die Beeinträchtigung der Periodizität der Wahlen darf die vorübergehende Mehrheit daher nicht „die offene Tür, durch die sie eingetreten ist, hinter sich zuschlagen“.¹⁰⁰ Deshalb fordert das sog. Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG, dass auch die Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden Deutschlands durch regelmäßig wiederkehrende Wahlen stets aufs Neue legitimiert werden.¹⁰¹

⁹⁸ Siehe die Nachw. in Fn. 55.

⁹⁹ BVerfGE 144, 20 (209, Rn. 545) m.w.N. – st. Rspr.

¹⁰⁰ BVerfGE 20, 144 (196 f., Rn. 517), mit Verweis auf Dreier, JZ 1994, 741 (751); Thiel, in: ders., Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 20, 23; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 87), Bd. III, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 54.

¹⁰¹ Vgl. BVerfGE 44, 125 (139); VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 26.6.2008, 4/07, Rn. 56 – juris.

Im Land Brandenburg wird – wie in der Mehrheit der deutschen Bundesländer – die Wahlperiode des Landtags durch Art. 62 Abs. 1 Satz 1 LV auf fünf Jahre begrenzt, was mit Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG sowie auch mit Art. 2 Abs. 1 und 2 LV in Einklang steht.¹⁰² Daraus folgt zugleich, dass kein Landtag in Brandenburg wie auch anderenorts rechtliche Dispositionen treffen darf, die von einem künftigen Landtag nicht wieder rückgängig gemacht werden könnten. Es versteht sich von selbst, dass gesetzliche Vorgaben im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung grundsätzlich jederzeit, wenn auch unter Beachtung von Vertrauensschutzgesichtspunkten¹⁰³ abgeändert und politisch sogar in ihr Gegenteil verkehrt werden dürfen.

b) Finanz- und haushaltsrechtliche Periodizitätsprinzipien

Das allgemeine Prinzip periodischer demokratischer Wahlen wird auf den Gebieten des Finanz- und Haushaltsrechts bereichsspezifisch konkretisiert. In seinen Entscheidungen zu den europäischen Rettungsschirmen führt das Bundesverfassungsgericht – wie bereits zitiert¹⁰⁴ – aus, dass sich das Parlament seines Budgetrechts nicht entäußern dürfe.¹⁰⁵ Auf die Zeitschiene gelegt folgt daraus zugleich, dass jedes gewählte Parlament, jeder Bundestag und jeder Landtag, das unveräußerliche Recht der Haushaltsbewilligung und Haushaltskontrolle innehaben muss, und zwar jeweils in seiner Wahlperiode.

Das Haushaltsrecht in Deutschland greift diesen Gedanken bereits seit der Mitte des 19. Jahrhunderts auf,¹⁰⁶ indem es verlangt, dass für jedes Jahr im Voraus ein gesonderter Haushaltsplan aufzustellen ist (Jährlichkeitsprinzip).¹⁰⁷ Damit wird die in die Zukunft gerichtete und verbindliche Planungsperspektive des Parlaments grundsätzlich auf ein Jahr begrenzt. Sofern dies haushaltspolitisch zweckmäßig erscheint, lässt das Haushaltsrecht zu, dass durch ein Haushaltsgesetz zwei aufeinanderfolgende Haushaltspläne festgestellt werden, so dass der Verbindlichkeitszeitraum auf zwei Jahre verlängert werden kann.¹⁰⁸

c) Zum Doppelhaushalt 2019/2020

Auf den ersten Blick hält sich der Entwurf des Doppelhaushalts 2019/2020 an das aufgezeigte Jährlichkeitsprinzip des Haushaltsrechts. In ihm werden nicht mehr als zwei Haushaltspläne für die jeweils folgenden Haushaltsjahre verbunden; festgestellt werden sollen diese Haushaltspläne am Ende des Kalenderjahres vor dem ersten Planungsjahr 2019. Dies steht formal mit Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV, § 8 Abs. 1, § 9 Abs. 1 HGrG, § 11 Abs. 1, § 12 Abs. 1, § 30 Satz 1 LHO in Einklang.

¹⁰² Vgl. für Mecklenburg-Vorpommern VerfG M-V (Fn. 101), Rn. 64 f. – juris.

¹⁰³ Zum Vertrauensschutz siehe nur VerfG Bbg, Urt. v. 20.1.2000, 53/98, 3/99, Rn. 80, 138 f., 145 – juris.

¹⁰⁴ Oben sub C I 3 c.

¹⁰⁵ Insb. BVerfGE 129, 124 (179) – st. Rspr.

¹⁰⁶ Vgl. Art. 99 der (revidierten) Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31.1.1850 (Preuß. Gesetz-Sammlung S. 17); näher Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 44), Art. 110 Rn. 64 (Stand: Sept. 2015).

¹⁰⁷ Näher oben sub C I 4 a.

¹⁰⁸ Normnachweise oben sub C I 4 a.

Allerdings reibt sich die konkrete Ausgestaltung des Doppelhaushalts 2019/2020 mit dem dargetanen allgemeinen demokratischen Periodizitätsprinzip,¹⁰⁹ weil sich dieser Doppelhaushalt über mehr als ein ganzes Kalenderjahr in die neue Wahlperiode des Siebenten Landtags hinein erstrecken soll. Wenn Art. 62 Abs. 1 LV im Einklang mit Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG die Legislatur eines Landtags auf fünf Jahre begrenzt, dann wird damit zugleich zum Ausdruck gebracht, dass der neu gewählte und konstituierte Landtag in die Lage versetzt werden soll, seine Organkompetenzen und damit sein parlamentarisches Budgetrecht möglichst frühzeitig und uneinträchtig von alten Bindungen haushaltsrechtlicher Provenienz auszuüben. Denn die Wahlperiode des vorhergehenden Landtags endet, wie es Art. 62 Abs. 4 Satz 2 LV in aller Deutlichkeit zum Ausdruck bringt, mit dem Zusammentritt (der Konstituierung) des neuen Landtags. Dies bedeutet aber, dass der „alte“ Landtag vor allem haushaltsrechtlich nicht in die Zuständigkeiten des „neuen“ Landtags „hineinregieren“ soll. Dies folgt auch aus dem demokratischen Respekt, den der „alte“ Landtag dem jeweils nachfolgenden Landtag zu zollen hat. Anders gewendet lässt sich auf dieser Grundlage von einer spezifisch *intertemporalen* Organtreue¹¹⁰ sprechen, die der „alte“ Landtag dem nachfolgenden „neuen“ Landtag schuldet und die verfassungsrechtlich bewehrt ist. Insofern erschiene der Haushaltsplan 2020, wenn er tatsächlich vom „alten“ Landtag verabschiedet werden sollte, in der Tat „verfrüht“ und verfassungsrechtlich angreifbar, weil er das parlamentarische Budgetrecht des Siebenten Landtags Brandenburg in Mitleidenschaft zöge.

d) Widerstreit der Periodizitätsprinzipien

Bei rein formaler Betrachtungsweise offenbart sich, dass das allgemeine demokratische Periodizitätsprinzip aus Art. 62 Abs. 1 LV mit dem haushaltsverfassungsrechtlichen Periodizitätsprinzip des Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV in Widerstreit geraten kann, wenn – wie im vorliegenden Fall – der „alte“ Landtag einen Doppelhaushalt verabschieden möchte, der in die Legislatur des nachfolgenden Landtags hineinwirkt. Denn Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV und die einfachgesetzlichen Vorschriften des Haushalts hindern den derzeitigen Sechsten Landtag bei rein formaler und isolierter Betrachtungsweise – wie gesehen¹¹¹ – nicht an der Feststellung eines Doppelhaushalts. Dagegen spricht aber die Auslegung des Art. 62 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 LV.

Dieser Konflikt muss nach Maßgabe der inneren Wertigkeit und Stellung der beteiligten Prinzipien im System der Verfassung aufgelöst werden. Dies führt zu einem Vorrang des allgemeinen demokratischen Periodizitätsprinzips aus Art. 62 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 LV vor dem Prinzip der generellen Zulässigkeit von Doppelhaushalten gemäß Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV. Denn es ist das allgemeine Periodizitätsprinzip, mit dem in zeitlicher Hinsicht das parlamentarische Budgetrecht nachfolgend gewählter

¹⁰⁹ Siehe oben sub C III 1 a.

¹¹⁰ Allg. zum Grundsatz der Organtreue zwischen Verfassungsorganen VerfG Bbg, Urt. v. 19.6.2003, 98/02, Rn. 66 – juris – mit Verweis auf BVerfGE 97, 350 (347); 90, 286 (337); 89, 155 (191); 45, 1 (39); SaarlVerfGH, NVwZ-RR 2003, 81; Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 2, 4. Aufl., Art. 44 Rn. 54 ff.; Schenke, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, Nachdruck 2011, § 55 Rn. 17 (Verpflichtung zu einem „loyalen Umgang“ miteinander).

¹¹¹ Siehe oben sub C III 1 c.

und legitimer Landtage garantiert wird. Zu Recht hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen in seinem Urteil vom 29. April 2009 hervorgehoben, dass die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf die Zuweisung und Verwendung der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel auch bezogen auf *künftige Haushaltsperioden zu schützen* sei.¹¹²

Zudem stellen das haushaltsverfassungsrechtliche Jährlichkeitsprinzip wie auch die Zulässigkeit von Doppelhaushalten innerhalb einer Wahlperiode einen Ausfluss des allgemeinen demokratischen Periodizitätsprinzips dar, indem sie dieses in bereichsspezifischer Weise absichern möchten. Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV ist demnach so auszulegen, dass er zwar – unter Beachtung von § 9 Abs. 1 HGrG – die Verbindung von mehreren Haushaltsplänen¹¹³ in einem Haushaltsgesetz zulässt, dass aber dadurch nicht die Grenze der jeweiligen Wahlperiode in der Weise überschritten werden darf, dass ein vom „alten“ Landtag festgestellter Haushaltsplan erst zu einem Zeitpunkt beginnt, in dem sich der „neue“ Landtag bereits konstituiert hat.

e) Zwischenergebnis

Gemessen daran führt der Haushaltsplan 2020 im Doppelhaushalt 2019/2020 unter den konkreten Umständen zu einer Beeinträchtigung des Periodizitätsprinzips aus Art. 62 LV und des dahinter stehenden demokratischen Grundsatzes der „Herrschaft auf Zeit“.

2. Haushaltspraxis – Verfassungsbrauch – Verfassungsgewohnheitsrecht

a) Haushaltspraxis

Gegen die Zulässigkeit der konkreten zeitlichen Ausgestaltung des Doppelhaushalts 2019/2020 spricht, was den Haushaltsplan 2020 anbetrifft, auch die bisherige gemeindeutsche Haushaltspraxis in Bund und Ländern. Soweit ersichtlich, ist bislang noch kein Fall bekannt geworden, geschweige denn öffentlich erörtert worden, in dem ein Parlament sein Budgetrecht so weit – nämlich über das Wahljahr hinaus für ein gesamtes weiteres Haushaltsjahr – in die Wahlperiode eines nachfolgenden Parlaments hineinreckt hat. Stattdessen haben die Regierungen und Parlamente in Bund und Ländern stets die gebotene demokratische Rücksicht auf die berechtigten haushaltspolitischen Belange und insbesondere auf das parlamentarische Budgetrecht der jeweils nachfolgend gewählten und damit vom Volk neu legitimierten Parlamente bewiesen.

b) Verfassungsbrauch

Insbesondere in Brandenburg ist dieser Respekt – wie dargetan¹¹⁴ – seit der Wiederbe-gründung des Landes im Jahr 1990 ausnahmslos festzustellen und offensichtlich selbstverständlich geübt worden. Insofern lässt sich nicht nur von einer durchgängigen

¹¹² NVwZ-RR 2010, 1 ff., Rn. 181 – juris (Hervorhebung nur hier); vgl. auch VerfGH Rh.-Pf., NVwZ-RR 1998, 145 (147 f.).

¹¹³ Wegen § 9 Abs. 1 HGrG auch für das brandenburgische Verfassungsrecht bindend (siehe sub C I 2 a) von höchstens zwei Haushaltsplänen für insgesamt zwei Haushaltsjahre.

¹¹⁴ Oben sub B II.

Haushaltspraxis,¹¹⁵ sondern sogar von einer verfestigten Übung, d.h. einem Verfassungsbrauch bei der Handhabung des Verhältnisses von Art. 62 Abs. 1 und Art. 101 Abs. Satz 1 LV sprechen.¹¹⁶

c) Verfassungsgewohnheitsrecht

Ob sich dieser Verfassungsbrauch bereits zu Verfassungsgewohnheitsrecht¹¹⁷ verfestigt hat, ja ob sich Verfassungsgewohnheitsrecht im eigentlichen Sinne in der grundgesetzlichen Ordnung überhaupt bilden kann, mag dahinstehen.¹¹⁸ Generell entsteht Gewohnheitsrecht durch eine längere tatsächliche Übung, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine sein muss (lat. *consuetudo*) und von den Beteiligten als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird (lat. *opinio iuris*).¹¹⁹ Auf diesen letzten Aspekt wird bei der Entstehung von Gewohnheitsrecht besonders hingewiesen: Geltungsgrund des Gewohnheitsrechts sei die allgemeine Rechtsüberzeugung, die sich in einer konkreten Übung manifestiert.¹²⁰ Daher genüge es namentlich nicht, dass eine bestimmte Judikatur oder Observanz widerspruchslös oder nahezu widerspruchslös hingenommen wird, vielmehr bedürfe es der Bildung einer Rechtsüberzeugung in den beteiligten Kreisen, also nicht nur unter Juristen. Und weiter: Unter Rechtsüberzeugung sei nicht nur die Erwartung zu verstehen, dass nach dieser Maxime verfahren werden werde, sondern darüber hinaus die Überzeugung, dass es sich dabei um eine bindende Norm handle.

Teile des Schrifttums stehen Gewohnheitsrecht auf der Ebene der Verfassung kritisch gegenüber: Sie halten dafür, dass es zwar ungeschriebenes Verfassungsrecht gibt, welches „in den Buchstaben der Verfassung schlummert“,¹²¹ das allerdings „verfassungsimmanent“ („*intra constitutionem*“) bleiben muss, d.h. die geschriebene Verfassung ergänzen oder verwirklichen, deren Grenzen indes nicht überschreiten darf.¹²² Deshalb wird Verfassungsgewohnheitsrecht als Verfassungsrecht neben oder außerhalb der geschriebenen Verfassung („*praeter*“ oder „*extra constitutionem*“) aufgefasst, für das angesichts der Flexibilität und Effektivität der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes kein konkreter Bedarf bestehe, weil sich aus dieser Ordnung alles Erforderliche ableiten lasse.

d) Zwischenergebnis

Ob es Verfassungsgewohnheitsrecht überhaupt gibt und – bejahendenfalls – ob sich der Verfassungsbrauch, der finanzpolitischen Entscheidungsprärogative des nachfolgenden Landtags nicht durch einen Haushaltsplan vorzugreifen, im Land Brandenburg

¹¹⁵ Zur legitimierenden Wirkung der „Staatspraxis“ BVerfGE 114, 196 (234 f.); Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 87), Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 268 Rn. 83, 86; Depenheuer, ebd., § 269 Rn. 43.

¹¹⁶ Siehe soeben sub III 1 d.

¹¹⁷ Allg. zum Gewohnheitsrecht Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 176 f., 258.

¹¹⁸ Grundlegend skeptisch Tomuschat, Verfassungsgewohnheitsrecht?, 1972, insb. S. 132 ff.

¹¹⁹ So bereits BVerfGE 22, 114 (121) mit Verweis auf BVerfGE 9, 109 (117); 15, 226 (232 ff.); vgl. auch BVerfGE 138, 261 (Sondervotum S. 289, 292 f., Rn. 9, 12 f.).

¹²⁰ Hierzu und zum Folgenden Larenz/Canaris (Fn. 117), S. 258.

¹²¹ So bereits G. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 20, zit. bei Badura, in: Isensee/Kirchhof (Fn. 87), Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 270 Rn. 10.

¹²² Siehe nur Badura (Fn. 121), Rn. 10 f. m.w.N.; ebenso Isensee (Fn. 115), Rn. 86.

bereits zu Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtet hat, bedarf hier keiner abschließenden Entscheidung. Denn wie gezeigt wurde, ergibt eine Auslegung der Verfassung des Landes Brandenburg, dass die prinzipielle Befugnis aus Art. 101 Abs. 3 Satz 1 LV und § 9 HGrG, § 12 Abs. 1 LHO, Doppelhaushalte zu verabschieden, dem allgemeinen Periodizitätsgebot der Wahlperioden und Landtage aus Art. 62 LV weichen muss.¹²³ Dies gebietet die Landesverfassung bereits verfassungsimmanent, also „intra constitutionem“. Damit käme es, wenn der Doppelhaushalt 2019/2020 wie derzeit geplant verabschiedet würde, mit Blick auf den Haushaltsplan 2020 und das Haushaltsjahr 2020 zu einer Beeinträchtigung des Periodizitätsprinzips und damit einhergehend des parlamentarischen Budgetrechts des Siebenten Landtags Brandenburg.

3. Keine Rechtfertigung

Die herausgearbeitete Vorrangregel des allgemeinen Periodizitätsgebots hinsichtlich der Wahlzeiträume der Landtage und des dadurch gesicherten parlamentarischen Budgetrechts in der Zeit vor der uneingeschränkten Befugnis, Doppelhaushalte zu verabschieden, könnte – wenn überhaupt – allenfalls und ausnahmsweise dann nicht gelten, wenn zwingende verfassungsrechtliche Gründe eine Durchbrechung geböten.

a) Möglichkeit der Nachtragshaushaltsgesetzgebung

Ins Feld geführt werden könnte die Überlegung, dass ein Haushalt des „alten“ Landtags für eine größere Zeitspanne der neuen Wahlperiode, d.h. für ein gesamtes Haushaltsjahr, verfassungsrechtlich wegen Instituts der Nachtragshaushaltsgesetzgebung unschädlich sei. Denn durch ein Nachtragshaushaltsgesetz könnte der neu gewählte, neu legitimierte und neu konstituierte Landtag einen noch vom „alten“ Landtag verabschiedeten Haushalt abändern und an die eigenen haushaltspolitischen Zielsetzungen anpassen. Auf den konkreten Fall gewendet wäre es dem Siebenten Landtag nach seiner Konstituierung formal unbenommen, das Haushaltsgesetz 2019/2020 und den damit festgestellten Haushaltsplan 2020 durch einen Nachtragshaushalt im Jahr 2020 zu reformieren.

aa) Verfassungsrechtlicher Befund und Funktion

Die Verfassung des Landes Brandenburg bekennt sich ausdrücklich zur Zulässigkeit von Nachtragshaushalten, wenn sie in Art. 101 Abs. 2 Satz 3 und 4 erlaubt, dass sich ein Nachtragshaushaltsplan auf einzelne Einnahmen und Ausgaben beschränken kann, und gleichzeitig vorgibt, dass auch der Nachtragshaushaltsplan – wie auch der (Stamm-)Haushaltsplan – in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein müssen.¹²⁴ Vom dort erwähnten Nachtragshaushaltsplan lässt sich zwanglos auf die Verfassungsmäßigkeit von Haushaltsgesetzen schließen, da ein Nachtragshaushaltsplan nur durch ein Nachtragshaushaltsgesetz festgestellt und damit rechtliche Verbindlichkeit erlangen kann.

¹²³ Siehe oben sub C III 1 d und e.

¹²⁴ Siehe bereits oben sub C I 4 c. Zum Haushaltsgesetz als Planausgleich siehe nur Gröpl, in: Gröpl (Fn. 34), § 2 Rn. 10 ff. m.w.N., konkret für Art. 101 Abs. 2 LV Fricke, in: Simon//Franke/Sachs (Fn. 32), § 17 Rn. 8 und 24.

Als Nachtragshaushaltsgesetze werden solche Gesetze bezeichnet, die das ursprüngliche Haushaltsgesetz (Stammhaushaltsgesetz) und/oder den dadurch festgestellten Haushaltsplan (Stammhaushalt) abändern. Gemäß § 33 LHO sind auf Nachtragshaushaltsgesetze die Vorschriften der §§ 1 bis 32 LHO entsprechend anzuwenden.¹²⁵ Die Erforderlichkeit von Nachtragshaushaltsgesetzen ergibt sich vor allem aus dem parlamentarischen Budgetrecht.¹²⁶ Das demokratisch radizierte Haushaltsbewilligungsrecht muss sich auch auf Situationen beziehen dürfen, die eine Änderung der Finanzsituation des Staates und damit den Bedarf einer Anpassung des Einnahmen- und Ausgabegebarens erfordern. Inhaltlich unterliegt der Haushaltsgesetzgeber im Verfahren zu einem Nachtragshaushaltsgesetz den gleichen Anforderungen wie beim Stammhaushaltsgesetz. Soweit der Gesetzgeber dabei besondere Darlegungs- und Begründungspflichten zu erfüllen hat,¹²⁷ muss er sie auch im Rahmen des Nachtragsentwurfs beachten. Ein Nachtragshaushaltsgesetz kann etwa auch dazu dienen, einen Stammhaushalt auszugleichen, der bei seiner Ausführung wegen unvorhergesehener Ereignisse oder Entwicklungen eine erhebliche Deckungslücke (Defizit) erwarten lässt. Das Nachtragsverfahren darf aber nicht missbraucht werden, etwa dazu, dass ein von Anfang an zu erwartendes Haushaltsdefizit verschleiert wird, um es erst nach Verabschiedung des Stammhaushalts politisch aufzudecken und dann kurzerhand durch eine dann notwendige Erhöhung der Kreditemächtigung auszugleichen. Ein Haushaltsdefizit muss vielmehr rechtzeitig mit exakt geplanten haushalts- und finanzwirtschaftlichen Maßnahmen bereinigt werden.

bb) Vergleich zwischen Nothaushaltsrecht und gültigem Haushalt

Entgegen dem unter Umständen bestehenden ersten Anschein lässt sich die Situation eines bestehenden Haushalts (im vorliegenden Fall also des Haushalts 2020) mit der Möglichkeit von dessen Abänderung (im vorliegenden Fall durch den Siebenten Landtag Brandenburg) nicht vergleichen mit der Situation, dass für ein Kalenderjahr (hier also für das Haushaltsjahr 2020) überhaupt kein Haushaltsgesetz und kein Haushaltsplan vorliegen.

Offensichtlich wird dies bereits an den unterschiedlichen Bewirtschaftungsbefugnissen und damit an den politischen Gestaltungsmöglichkeiten: Ohne gültigen Haushalt sind Landesregierung und Landesverwaltung auf das Nothaushaltsrecht des Art. 102 LV verwiesen, das die Exekutive als bloße „Übergangsermächtigung“ – wie weiter oben aufgezeigt¹²⁸ – nicht mit der Fülle finanzieller Opportunitäten ausstattet. Dies geschieht von Verfassungen wegen allerdings bewusst, da sich in einer solchen Situation im Landtag gerade keine oder jedenfalls noch keine Mehrheit der Volksvertreter gefunden hat, um per Haushaltsplan Ausgaben für bestimmte politische Projekte mit öffentlichen Einnahmen, d.h. in erster Linie mit Steuerzahlungen der Bürger, zu finanzieren. Daher beschränkt das Nothaushaltsrecht die Exekutive zu Recht auf die Fortführung und auf

¹²⁵ Hierzu und zum Folgenden: Gröpl, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Fn. 44 und 106), Art. 110 Rn. 289.

¹²⁶ Siehe oben sub C II 3.

¹²⁷ Vgl. zu den Darlegungspflichten bei einer behaupteten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und damit einhergehenden Abweichungen vom sog. Kredit-Investitions-Junktim nur BVerfGE 79, 311 (343 ff.); 119, 96 (137 ff., 146); VerfGH NRW, NVwZ 2011, 805 (806 ff.); VerfG M-V, LKV 2006, 23 (25); VerfGH Berlin, NVwZ 2004, 212 (215 f.); NdsStGH, NVwZ 1998, 1288 (1291).

¹²⁸ Siehe oben sub C I 5 und II 1 c.

Unabdingbares. Demgegenüber könnte der „alte“ Haushaltsgesetzgeber eine geschäftsführende Regierung oder eine Minderheitsregierung durch einen periodenübergreifenden Haushalt finanziell besser, womöglich sogar „üppig“ ausstatten, so dass insbesondere mancher Bürger der instabilen Regierung oder gar der Regierungskrise gar nicht gewahr wird.

cc) Rückbindung auch instabiler politischer Lagen an das Volk

Ein solches Ergebnis kann indessen kein mit den Grundsätzen der Demokratie übereinstimmendes Ziel sein: Wenn im demokratischen Staat alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, hat das Volk durch seine Wahlentscheidung auch instabile politische Verhältnisse zu verantworten und deren Konsequenzen zu spüren. Eine solche Situation ist durchaus dafür geeignet, dem Wähler klar vor Augen zu führen, im Landtag wieder für stabile Mehrheitsverhältnisse zu sorgen. Unklarheiten und Unsicherheiten können und sollen dem Bürger und Wähler also nicht verborgen bleiben.

dd) Keine Perpetuierung von politischer Herrschaft mithilfe des Haushaltsrechts

Mit dem demokratischen Verfassungsprinzip der „Herrschaft auf Zeit“ wäre es vor allem unvereinbar, wenn eine im Amt befindliche Minderheitsregierung oder gar bloß eine geschäftsführende Regierung mit Haushaltsmitteln um ihre Wiederwahl werben dürfte, die ihr vom vorhergehenden Landtag bewilligt wurden.¹²⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat – wenn auch in anderem Zusammenhang – zu Recht herausgearbeitet, dass staatliche Gewalt nicht als Werkzeug zur Perpetuierung der Herrschaft einer bestimmten Mehrheit (man mag ergänzen: oder vorliegend sogar einer bestimmten Minderheit) eingesetzt werden dürfe.¹³⁰ Die jeweils regierenden Parteien und die oppositionellen Parteien müssen bei jeder Wahl aufs Neue die grundsätzlich gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen haben. Dieses Recht wäre verletzt, wenn Staatsorgane als solche mittels der Verausgabung von Haushaltsmitteln parteiergreifend zu Gunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirkten.

ee) Problem der Mehrheitsfindung für ein Nachtragshaushaltsgesetz

Abgesehen davon ginge es an der Praxis vorbei und wäre daher ein Trugschluss zu glauben, ein vom „alten“ Haushaltsgesetzgeber verabschiedeter Haushalt ließe sich durch einen Nachtragshaushalt schlankerhand neutralisieren. Formal bedürfte es hierzu zunächst der entsprechenden Mehrheit im Landtag, um ein Nachtragshaushaltsgesetz zu verabschieden (Art. 65 Satz 1 Halbs. 1 LV). Eine solche Mehrheit wird in der Situation instabiler politischer Verhältnisse nicht einfach zu finden sein. Und wenn eine solche Mehrheit zu erreichen wäre, befänden sich die Oppositionskräfte dabei im Nachteil, weil die Erfahrung lehrt, dass ihnen die Haushaltsabteilung des Finanzministeriums nicht in gleicher Weise beim Entwurf eines Haushaltsplans zuarbeitet wie „ihrer“ Regierung, auch wenn diese nur geschäftsführend im Amt ist oder sich nicht auf die Mitglieder Mehrheit im Landtag stützen kann. Daher stünde zu erwarten, dass der Haushalt des vorherigen (Sechsten) Landtags bestehen bleibt.

¹²⁹ Siehe hierzu ausführlicher oben sub C II 2 b dd.

¹³⁰ Vgl. zur Wahlwerbung durch die Regierung mit öffentlichen Mitteln BVerfGE 44, 125 (141 ff.).

ff) Möglichkeit zu punktuellen Änderungen – Erschwerung durch Vorwegfestlegungen

In materieller Hinsicht ist zu bedenken, dass der Stammhaushalt die grundlegenden Strukturen der Haushaltspolitik für das jeweilige Haushaltsjahr festlegt; ein Nachtragshaushalt kann daran in aller Regel nur partielle Änderungen vornehmen, nicht aber neue Strukturen schaffen. Dies wird in Art. 101 Abs. 2 Satz 3 LV deutlich, wenn dort von Verfassungen wegen ausdrücklich erlaubt wird, dass sich der Nachtragshaushaltsplan auf einzelne Einnahmen und Ausgaben beschränkt. § 33 Satz 1 LHO konkretisiert diese Vorschrift, indem er die haushaltsrechtlichen Institute der Verpflichtungsermächtigung und Planstelle mit einbezieht.¹³¹

Auch praktische Gegebenheiten sprechen dafür, dass ein Nachtragshaushaltsgesetzgeber nur punktuelle Anpassungen vornehmen kann, da das Stammhaushaltsgesetz wie auch der Stammhaushaltsplan bereits am 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres wirksam geworden sind und von der Verwaltung bereits bewirtschaftet werden (§§ 34 ff. LHO). Bei einem Doppelhaushalt, wie er in Brandenburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 vorgesehen ist, würde sich das noch stärker bemerkbar machen: Nach der Verabschiedung eines solchen Doppelhaushaltes würde sich die Exekutive im Laufe des Haushaltsjahres 2019 bereits auf die ihr bewilligten Ermächtigungen des Haushaltsjahres 2020 einstellen, ggf. auch bereits Vorausfestlegungen¹³² treffen, etwa durch die Gestaltung übertragbarer Haushaltsmittel (§§ 19, 45 LHO) oder Kreditermächtigungen (§ 18 Abs. 3 LHO). Stammhaushaltsgesetz und Stammhaushaltsplan mit ihrer umfassenden Funktion, das gesamte Einnahme- und Ausgabegebaren des Haushaltsträgers (Land) in einem Haushaltsjahr abzubilden und zu steuern, dürfen nicht mit einem Fachgesetz verglichen werden, das sich nur auf bereichsspezifische Tatbestände und damit Lebenssachverhalte beschränkt und bei dem daher nicht selten schon wenige normative Modifikationen ausreichen, um die politischen Koordinaten spürbar zu verschieben.

gg) Zwischenergebnis

Anhand der geschilderten Erwägungen zeigt sich, dass die Möglichkeit, einen Nachtragshaushalt zu verabschieden, kein Rechtfertigungsgrund für den „alten“ (hier: den Sechsten) Haushaltsgesetzgeber sein kann, den nachfolgenden (hier: den Siebenten) Landtag durch einen Haushalt (hier: den Haushaltsplan 2020) zu binden, der weit in die neue Wahlperiode hineinreicht.

b) Stabilität der Finanz- und Haushaltslage

Für den Erlass eines wahlperiodenübergreifenden Haushalts könnte das Argument der Stabilität der Finanz- und Haushaltslage streiten, gerade wenn zu erwarten stünde, dass die politischen Mehrheitsverhältnisse nach der Landtagswahl weniger übersichtlich sind. Ein gültiger Haushaltsplan, flankiert durch ein wirksames Haushaltsgesetz, könnte in solchen Zeiten des Übergangs und der Mehrheitsfindung dafür sorgen, Landesregierung und Landesverwaltung in die Lage zu versetzen, den ihnen obliegenden oder den von ihnen politisch für opportun gehaltenen Aufgaben effektiv nachkommen,

¹³¹ Zu Verpflichtungsermächtigung und Planstelle siehe oben sub C I 3 a.

¹³² Synonyma: Vorabfestlegungen, Vorfestlegungen.

was wiederum positive Auswirkungen auf die Stabilisierung der politischen Lage nach sich ziehen könnte.

aa) Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Staatsleitung als Verfassungswerte

Jedenfalls die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit (Funktionsfähigkeit) des Parlaments stellt einen Verfassungswert an sich dar, den das Bundesverfassungsgericht insbesondere bei der Diskussion um die Fünf-Prozent-Sperrklausel in ständiger Rechtsprechung betont.¹³³ Von da ist es nur ein kleiner Schritt, um die Funktionsfähigkeit der Staatsleitung als Zentrum der rechtsstaatlich-demokratisch verfassten und freiheitlichen Friedensmacht als herausgehobenen verfassungsrechtlichen Wert zu artikulieren. Den Bestand und die Sicherheit dieses Staatswesens schützt das Grundgesetz als sog. wehrhafte Demokratie (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und 21 Abs. 2 bis 4 sowie Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. b, Art. 87 Abs. 1 Satz 2 Fall 4 und Art. 91 GG).

bb) Verfrühter Haushalt als unzulässige Legitimationsverlängerung

Um die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit von Landtag und Land Brandenburg als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland geht es freilich bei einem verfrühten Haushalt in Wirklichkeit nicht. Vielmehr würde durch die Verabschiedung eines verfrühten Haushalts für das Haushaltsjahr 2020 noch durch den „alten“ Sechsten Landtag das politische Bestreben deutlich, finanzpolitisch für die Zeit der Siebenten Wahlperiode „vorzusorgen“: Aufgrund eines verfrühten Haushalts 2020 könnte eine geschäftsführende Landesregierung, die sich aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern der derzeitigen „rot-roten“ Koalitionsregierung zusammensetzte, ab Januar 2020 komfortabler wirtschaften und vor allem die Finanzpolitik der „alten“ Koalition („Kabinett Woidke II“) fortsetzen. Gleiches gälte für eine Minderheitsregierung, soweit diese von den Fraktionen der derzeitigen Koalition gestützt würde. Wie weiter oben bereits herausgearbeitet,¹³⁴ eröffnete dies den an der „alten“ Koalition beteiligten Parteien die Chance, vor einer unter Umständen erneut erforderlich werdenden Landtagswahl aufgrund erweiterter haushaltspolitischer Möglichkeiten die Zustimmung ausschlaggebender Wählergruppen auf ihre Seite zu ziehen. Sollte eine Minderheitsregierung indessen nicht von den Fraktionen von SPD und Die Linke gestützt werden, sähe sich diese ab Januar 2020 bei ihrer Haushaltswirtschaft gleichwohl mit den Vorfestlegungen konfrontiert, die von der „alten“ Regierungskoalition in den verfrühten Haushalt 2020 hineingeschrieben wurden. Wie dem auch sei – in jedem Fall würde ein verfrühter Haushalt 2020 die politische Absicht des „alten“ Landtags offenlegen, damit substantiell in die neue Wahlperiode „hineinregieren“ zu wollen.

cc) Ungeeignetheit eines verfrühten Haushalts zur Stabilisierung von Landtag und Land

Eine solche demokratisch fragwürdige, weil das Periodizitätsprinzip aus Art. 62 Abs. 1 und 4 Satz 2 LV beeinträchtigende Grenzüberschreitung kann von vornherein nicht dazu geeignet sein, zur Funktionsfähigkeit von Landtag und Land beizutragen. Denn allein dadurch, dass die Exekutive einen gültigen Haushalt vorfindet und ausführen

¹³³ BVerfGE 1, 208 (247 f.); 4, 31 (40); 6, 84 (92 ff.); 51, 222 (236); 82, 322 (337 ff.); 95, 335 (366); 120, 82 (111); 131, 316 (344).

¹³⁴ Siehe oben sub C II 2 b dd.

kann, den noch der „alte“ Landtag verabschiedet hat, würden die Mehrheitsverhältnisse im „neuen“ Landtag nicht verändert, schon gar nicht „verbessert“. Auch die Stabilität des Landes geriete nicht deshalb in Gefahr, weil die Exekutive mangels gültigen Haushalts auf die Ermächtigungen des Nothaushaltsrechts gemäß Art. 102 LV verwiesen wird. Anders als vielleicht in manchen anderen Staaten, die ein solches Instrument nicht kennen, sichern die Vorschriften des Nothaushaltsrechts im Bund wie in allen Bundesländern nicht nur das unerlässliche, sondern sogar das auskömmliche „Weiterwirtschaften“ auf den gelegten Fundamenten. Im Übrigen sorgt die Überjährigkeit, d.h. die prinzipiell unbegrenzte Fortgeltung der Steuergesetze dafür, dass die Steuerquellen und damit die hauptsächliche Finanzquelle des Sozialstaates auch in parlamentarisch unsichereren Phasen nicht versiegen.¹³⁵

Dass es einer geschäftsführenden Regierung oder einer Minderheitsregierung durch das Nothaushaltsrecht des Art. 102 LV verwehrt würde, die politischen Ziele der „alten“ Landtagsmehrheit mit den finanziellen Ermächtigungen von deren verfrühten Haushaltsplan umzusetzen, liegt in der Natur der Sache.¹³⁶ Denn das Volk hätte diese „alte“ politische Mehrheit „abgewählt“, ihr also die weitere demokratische Legitimation dafür entzogen, ihre politischen Ziele mithilfe der haushaltsplanmäßig eingesetzten Steuern der Bürger zu verwirklichen. Deswegen erscheint es nur konsequent, wenn das Land in allfälligen Phasen unsicherer politischer Mehrheiten auch finanziell „einen Gang zurückschaltet“ und dies den Bürgern offenbar wird. Der Bestand oder die Sicherheit des Landes oder gar die freiheitliche demokratische Grundordnung werden allein dadurch nicht gefährdet.

dd) Finanzplanung

Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass die haushaltspolitischen Rahmendaten bei der verspäteten Verabschiedung eines Haushalts auch für die davorliegende „haushaltslose“ Periode nicht vollends abhandenkommen. Denn unbeeinträchtigt davon besteht der Finanzplan für das „haushaltslose“ und für die zwei folgenden Kalenderjahre fort.¹³⁷ Hieraus ergeben sich – wenn auch bloß influenzierende – Leitlinien für die Haushaltspolitik und für die Haushaltsführung; immerhin schreiben die §§ 49, 50 Abs. 1 HGrG sowie § 9 Abs. 1 Satz 1 und § 14 StabG vor, dass auch das Land Brandenburg seiner Haushaltswirtschaft die Finanzplanung zugrundelegen hat.

ee) Zwischenergebnis

Ein „verfrühter“ Haushalt ist nicht geeignet, die Stabilität der Haushalts- und Finanzlage eines Landes zu gewährleisten, das sich aufgrund eines Wahlergebnisses vorübergehend mit instabileren politischen Verhältnissen konfrontiert sieht.

¹³⁵ Diese überjährige Fortgeltung war der große strukturelle Fortschritt, den insbesondere Preußen mit Art. 109 der VerkUrK v. 31.1.1850 (Fn. 106) tat: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden fort erhoben und alle Bestimmungen der bestehenden Gesetzbücher, einzelnen Gesetze und Verordnungen, welche der gegenwärtigen Verfassung nicht zuwiderlaufen, bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.“

¹³⁶ Siehe bereits oben sub C I 4 c.

¹³⁷ Siehe oben sub C I 4 d. Zur Berechnung der Jahre siehe § 50 Abs. 1 und 2 HGrG: erstes Planungsjahr der Finanzplanung = laufendes Haushaltsjahr = Jahr der Haushaltsaufstellung (hier: 2018), zweites Planungsjahr der Finanzplanung = Planhaushaltsjahr (hier: 2019), drittes bis fünftes Planungsjahr der Finanzplanung = Kalenderjahre danach (hier: 2020 bis 2022).

IV. Gesamtergebnis

Die für den 14. Dezember 2018 geplante Verabschiedung des Doppelhaushalts des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 durch den Landtag Brandenburg würde – soweit der Haushaltsplan 2020 und damit das Haushaltsjahr 2020 betroffen sind – das parlamentarische Budgetrecht des Siebenten Landtags Brandenburg beeinträchtigen.

Gründe, die eine solche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags ausnahmsweise rechtfertigen könnten, sind nicht ersichtlich. Weder die Möglichkeit einer Nachtragshaushaltsgesetzgebung noch die – womöglich vorgebrachte – Gewährleistung der Stabilität der Finanz- und Haushaltsslage im Land Brandenburg wären geeignet, eine Durchbrechung des allgemeinen demokratischen Periodizitätsprinzips und damit konkret des parlamentarischen Budgetrechts des Siebenten Landtags Brandenburg für das Haushaltsjahr 2020 zu legitimieren.

Damit wären ein Haushaltsgesetz 2019/2020, soweit es sich auf das Haushaltsjahr 2020 bezöge, sowie ein dadurch festgestellter Haushaltsplan 2020 verfassungswidrig. Diese Verfassungswidrigkeit führte zur Nichtigkeit der betreffenden Bestimmungen, so dass die Landesregierung Brandenburg ab dem 1. Januar 2020 auf das verfassungsrechtliche Nothaushaltsrecht verwiesen wäre, solange und soweit der Siebente Landtag Brandenburg keinen gültigen Haushalt feststellte.

gez. Gröpl