



# Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO

an den Landtag des Saarlandes

**Auswirkungen des Urteils des  
Bundesverfassungsgerichts  
vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22**

Saarbrücken, 4. Dezember 2023

---

Diese Mitteilung des Rechnungshofs des Saarlandes ist  
urheberrechtlich geschützt.

## Einleitung

Mit Urteil vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22, hat das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes wegen Unvereinbarkeit mit Art. 109 Abs. 3, Art. 110 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG) für nichtig erklärt. Mit diesem zweiten Nachtrag hatte der Haushaltsgesetzgeber des Bundes im Jahr 2022 rückwirkend für das Haushaltsjahr 2021 Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. €, die ursprünglich zur Bewältigung der Corona-Notlage bestimmt waren, durch eine Zuführung an den Klima- und Transformationsfonds des Bundes für künftige Haushaltsjahre nutzbar machen wollen.

Der Gesetzgeber habe – so das Gericht – „den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt“. Zudem widerspreche „die zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der Jährlichkeit und Jährigkeit.“ Schließlich verstoße „die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 gegen den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.“<sup>1</sup>

Der Rechnungshof hat sich mit der Frage befasst, welche Folgerungen aus dem Urteil in Bezug auf die Rechtslage im Saarland zu ziehen sind. In einer ersten Einschätzung kommt er zu folgenden Ergebnissen:

- **Die haushaltsrechtlichen Regelungen im Bund sind mit denjenigen im Saarland vergleichbar.**

Die dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegende Rechtslage im Bund ist mit derjenigen im Saarland vergleichbar.

Art. 109 Abs. 3 GG gilt als „Durchgriffsnorm“ unmittelbar auch für die Länder. Landesrecht, das den Bestimmungen des Art. 109 Abs. 3 GG widerspricht, ist gemäß Art. 31 GG nichtig. Die sogenannte „Schuldenbremse“ und die Regeln einer zulässigen Notlagenverschuldung, die das Grundgesetz trifft, sind daher für die Länder insoweit ebenfalls verbindlich. § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz (HStabG) ist vor diesem Hintergrund im Einklang mit Art. 109 Abs. 3 GG auszulegen.

Art. 105 Verfassung des Saarlandes (SVerf) normiert in gleicher Weise wie Art. 110 Abs. 1 und 2 GG die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Vollständigkeit und Wahrheit, der Ausgeglichenheit und der Vorherigkeit des Haushaltsge-

---

<sup>1</sup> Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum genannten Urteil.

setzes in Verbindung mit dem Haushaltsplan (Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rdnr. 542 unter Hinweis auf Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung 119, 96 (118)). Auch das Jährigkeitsprinzip beansprucht gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 45 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO) Geltung im Saarland. Gleiches gilt für das Prinzip der kassenwirksamen Fälligkeit. Es gilt im Saarland gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HGrG und § 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 LHO in gleicher Weise wie im Bund.

- **Der Rechnungshof hält den saarländischen Transformationsfonds in seiner derzeitigen Ausgestaltung nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts wegen Verstoßes gegen die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit sowie den Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit für verfassungswidrig.**

Mit Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ vom 8. Dezember 2022, verkündet als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes (HBeglG) 2022 vom 7. Dezember 2022 (Amtsbl. I S. 1511), hat das Saarland ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen errichtet, das die „Finanzierung von Investitionen des Landes zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation, die das Ergebnis einer im Jahr 2022 ausgelöst durch den Ukrainekrieg beschleunigten und verteuerten Transformation der Saarwirtschaft ist und die gegensteuernde Maßnahmen in den Bereichen der ‚Industriellen Transformation‘, ‚Infrastruktur‘ (einschließlich der energetischen Ertüchtigung von öffentlichen Gebäuden bei Sanierung und Neubau) und der ‚Innovation‘ erforderlich macht“ (§ 2 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland, nachfolgend: Errichtungsgesetz). Zugleich stellte der Landtag das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 Abs. 1 HStabG für das Haushaltsjahr 2022 fest. Finanziert wird das Sondervermögen gemäß § 4 Satz 2 des Errichtungsgesetzes durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt. Gemäß Satz 3 erhöht sich die Ausgabeermächtigung bei den aus dem Transformationsfonds finanzierten Maßnahmen um Finanzierungsanteile von Bund und Europäischer Union (EU).

Dem Sondervermögen wurde gemäß § 4 des Errichtungsgesetzes sein nominales Volumen von 3 Mrd. € aus dem Kernhaushalt zugeführt, rund 2,5 Mrd. € davon sind kreditfinanziert.

Das Sondervermögen hat keine eigene Kreditermächtigung. 2,8 Mrd. € des Gesamtvolumens wurden daher gemäß § 5 des Errichtungsgesetzes in unverzinslichen Schuldscheinen des Landes angelegt. Die restlichen 0,2 Mrd. € wurden auf ein Verwahrkonto bei der Landeshauptkasse gebucht. Hieraus sollten die Ausgaben des Wirtschaftsplans 2023 geleistet werden.

Bewilligungen aus dem Fonds können gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 des Errichtungsgesetzes bis einschließlich 2032 getätigt werden, also zehn Jahre lang.

Die Landesregierung unterrichtete den Ausschuss für Haushalt und Finanzen erstmals am 24. April 2023 schriftlich über den Vollzug des Wirtschaftsplans. Demnach wurden im zweiten Halbjahr 2022 neben den oben genannten Zuführungen aus dem Kernhaushalt keine weiteren Mittel vereinnahmt. Außerdem erfolgten keine Ausgaben. Auch Verpflichtungsermächtigungen sind nicht in Anspruch genommen worden. Die Berichterstattung über das erste Halbjahr 2023 wurde seitens des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft (MFW) für die zweite Jahreshälfte 2023 angekündigt.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Zuführungen an das Sondervermögen für die nach den Verschuldungsregeln zulässige Nettokreditaufnahme folgt das Saarland – wie eine Reihe anderer Länder auch – den gleichen Buchungsregeln wie der Bund; letzterer allerdings erst seit dem Zweiten Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2021. Zu den für die Schuldenregel relevanten Nettokreditaufnahmen werden auch die Zuführungen zu Sondervermögen gezählt. Bis zum In-Kraft-Treten des Zweiten Nachtrags zum Haushaltsgesetz 2021 des Bundes hatte sich die „Buchungssystematik an den Finanzierungssalden der Sondervermögen“ orientiert, bei der ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit bzw. die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgleicht“ (Hugo, Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021, Verwaltung und Management 2022, 60).

Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich klar, dass die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit sowie der Haushaltsgrundsatz der Fälligkeit auch für die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bei außergewöhnlichen Notsituationen gelten und nicht durch den Einsatz von Sondervermögen umgangen werden können. (Rdnr. 155)

„Im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse und der Berechnung der zulässigen Neuverschuldung sind der Kernhaushalt und unselbständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten. Eine kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen kann deshalb – unbeschadet der buchungstechnischen Vorgehensweise – nicht von den Begrenzungen der staatlichen Kreditaufnahme für das jeweils betroffene Haushaltsjahr entbinden.“ (Rdnr. 182) „Die Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit können nicht dadurch außer Kraft gesetzt werden, dass der Gesetzgeber eine Gestaltungsform wählt, bei der Kreditermächtigungen für ein juristisch unselbständiges Sondervermögen (Nebenhaushalte) nutzbar gemacht werden. Auch juristisch unselbständige Nebenhaushalte werden von dem Verbot der Neuverschuldung nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 Abs. 2 GG umfasst, weshalb die allgemeinen Anforderungen aus dem Zeitbezug der Schuldenbremse bei dem Einsatz eines Sondervermögens im Grundsatz anwendbar bleiben.“ (Rdnr. 174)

„Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.“ (Rdnr. 167) „Im Zusammenspiel mit dem Grundsatz der kassenwirksamen Fälligkeit“ müssten

„die auf ein bestimmtes Rechnungsjahr bezogenen notlagenbedingten Kreditermächtigungen, soll von ihnen Gebrauch gemacht werden, unmittelbar in dem betreffenden Jahr kassenwirksam werden“. Die Kredite seien „deshalb in dem der Ermächtigung zugrundeliegenden Jahr tatsächlich aufzunehmen, weil sie in diesem Jahr zur Bewältigung der Notlage gebraucht“ würden.“ (Rdnr. 173)

„Demgemäß führt die unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für Notsituationen kreditfinanzierte Zuführung an ein Sondervermögen nach dem Grundsatz der Jährlichkeit verfassungsrechtlich dazu, dass die dem Sondervermögen zugeführten Mittel grundsätzlich nur in demjenigen Rechnungsjahr, für welches sie durch den Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bereitgestellt sind, eingesetzt werden können.“ (Rdnr. 181)

„Anderenfalls könnte der Bund in Haushaltsjahren, in denen aus ganz bestimmten, zeit- und umstandsbezogenen Gründen Kreditaufnahmespielräume bestehen, diese Spielräume weit über den Bedarf hinaus wahrnehmen und notlagenbedingte Kreditermächtigungen für Zuführungen an Sondervermögen nutzen, um sie gleichsam ‚anzusparen‘. In späteren Jahren, für die die grundgesetzliche Schuldenbremse wiederum neue sach- und zeitgerechte eigenständige Vorgaben macht, könnte der Bund die so für die Zukunft nutzbar gemachten (ursprünglich) notlagenbedingten Kreditermächtigungen nach freiem Belieben einsetzen, ohne dass diese auf die Schuldenbremse angerechnet würden. Dem stehen Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG entgegen, die es nicht zulassen, dass die notlagenbedingten Kreditermächtigungen und das Haushaltsjahr, in welchem die Notlage festgestellt wurde, staatschuldenrechtlich durch buchhalterische Maßnahmen voneinander entkoppelt werden.“ (Rdnr. 183)

Der saarländische Transformationsfonds ist so konzipiert, dass lediglich für das Jahr 2022 durch den Landtag des Saarlandes das Bestehen einer außergewöhnlichen Notlage im Sinne des § 2 Abs. 1 HStabG festgestellt wurde. Dies sollte nach der Schuldenregel eine um rund 2,8 Mrd. € höhere Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2022 rechtfertigen. Buchungstechnisch hat sich der Kernhaushalt in Ausnutzung dieser Ermächtigung in Höhe von 2,8 Mrd. € beim Sondervermögen „verschuldet“. Kredite am Kapitalmarkt wurden noch nicht aufgenommen. Erst wenn Liquidität für die Umsetzung konkreter Maßnahmen tatsächlich gebraucht wird, erfolgt eine Kreditaufnahme durch den Kernhaushalt am Kapitalmarkt und eine Zuweisung dieser Finanzmittel an das Sondervermögen. Hierfür löst das Sondervermögen einen Schuldschein in entsprechender Höhe beim Land ein, der von diesem bedient werden muss. Für den Kernhaushalt soll die daraus resultierende Kreditaufnahme (sofern keine Eigenmittel zur Verfügung stehen) dann nur noch einen Gläubigerwechsel darstellen, der in Bezug auf die Schuldenbremse neutral sei. Können Eigenmittel zur Bedienung des Schuldscheins zum Einsatz kommen, sinkt der Schuldenstand.

**Nach Auffassung des Rechnungshofs ist diese Betrachtungsweise nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht mehr haltbar.**

Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass Kernhaushalt und unselbständige Sondervermögen als Einheit zu betrachten sind. Zuführungen an Sondervermögen müssen deshalb im Hinblick auf die Schuldenbremse als „neutral“ gewertet werden, unabhängig von den gewählten Buchungsregeln. Das bedeutet, dass zugunsten des Sondervermögens Transformationsfonds aufgenommene Kredite jeweils im Jahr der tatsächlichen Aufnahme am Kapitalmarkt auf die nach den Schuldenregeln zulässige Kreditaufnahme anzurechnen sind. Ergibt sich hiernach ein höherer Finanzbedarf, so kann dieser nur dann durch zusätzliche Kredite realisiert werden, wenn die Voraussetzungen einer Ausnahme von den Verschuldungsregelungen erfüllt sind, ggf. also das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 HStabG durch den Landtag des Saarlandes festgestellt wird.

**Bei einer Neukonzeption des saarländischen Transformationsfonds muss der Landesgesetzgeber die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen beachten.**

Die saarländische Landesregierung hat angekündigt, am saarländischen Transformationsfonds festzuhalten, ihn aber an die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts anpassen zu wollen. Hierbei wird erwogen, in jedem Haushaltsjahr erneut das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 Abs. 1 HStabG zu prüfen und deren Erklärung ggf. dem Landtag empfehlen zu wollen.

**Der Rechnungshof bewertet dieses Vorgehen als riskant. Er weist darauf hin, dass für eine zulässige Notlagenverschuldung hohe verfassungsrechtliche Hürden bestehen. Es ist seiner Auffassung nach zweifelhaft, dass diese hohen Hürden für einen Zeitraum von zehn Jahren, wie es ursprünglich beabsichtigt war, verlässlich und planbar überwunden werden können. Im Einzelnen:**

- **Die Entscheidung über eine außergewöhnliche Notsituation muss konkret auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogen werden.**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil klargestellt, dass der Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, die Kreditobergrenzen zu überschreiten, für ein konkretes Rechnungsjahr zu ergehen hat: „Schon die Berechnung der jeweiligen für den Regelfall geltenden regulären Verschuldungsgrenze bezieht sich auf das einzelne Haushaltsjahr. Sollten eine Notsituation oder ihre Wirkungen über den Zeitraum eines Jahres anhalten und fortdauernden Kreditbedarf veranlassen, so haben Beschlüsse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nach Jahren getrennt zu ergehen. Es entspricht im Übrigen der Staatspraxis, dass sich Beschlüsse nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG auf Haushalts- oder Rechnungsjahre beziehen.“ (Rdnr. 172)

- **Das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation ist verfassungsgerichtlich voll überprüfbar. Sie muss von bloßen Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs abgegrenzt werden.**

Der Rechnungshof des Saarlandes ist in seiner beratenden Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 7. November 2022 von einem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers hinsichtlich des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation ausgegangen.

Diese Rechtsauffassung stand im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Frage einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG a.F.

Das Bundesverfassungsgericht verdeutlicht in seinem Urteil vom 15. November 2023, dass bis zur Neuregelung der entsprechenden Vorschriften im Jahr 2009 dem Gericht im Streitfall lediglich die Prüfung oblag, ob die im Gesetzgebungsverfahren dargelegte Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar war. Allerdings stellt es fest, dass an dieser Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung, die aus der Verfassungsrechtslage vor 2009 stammt, in Bezug auf die neugefassten Vorschriften nicht festzuhalten ist (Rdnr. 118).

Mit der Neuregelung der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wurden Voraussetzungen geschaffen, die einer gerichtlichen Überprüfung besser zugänglich sind (Rdnr. 121). In Bezug auf die Frage, „ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfes eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt“, bleibt es bei dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers (Rdnr. 122).

Außerdem verweist das Bundesverfassungsgericht auf den Verfassungstext und unterstreicht, „dass nicht schon jede wirtschaftliche Krisensituation mit einer außergewöhnlichen Notsituation gleichzusetzen ist. Demgemäß hat auch der Haushaltsgesetzgeber diese Abgrenzung nachvollziehbar darzulegen.“ (vgl. Rdnr. 153).

Hierdurch wird Bezug genommen, auf die für Bund und Länder gleichermaßen geltende und in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eröffnete Möglichkeit, Regelungen zu Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorzusehen. Beeinträchtigungen der Finanz- und Wirtschaftslage – so urteilt das Gericht – sind nicht schon dann ein Anwendungsfall von Notlagenkrediten gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, „wenn es sich um bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs handelt“ (Rdnr. 107, vgl. auch oben). Diese sind „gerade keine außergewöhnlichen Ereignisse im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG“. (Rdnr. 205)

**Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei einer erneuten Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 Abs. 1 HStabG zu berücksichtigen ist. Er warnt davor, die ursprünglich gegebene Begründung bei einer erneuten Erklärung der Notlage lediglich zu wiederholen.**

Der saarländische Gesetzgeber sah in 2022 eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund des Zusammenwirkens verschiedener Faktoren als gegeben an. Er stützte sich dabei auf ein rechtswissenschaftliches Gutachten und zwei Wirtschaftsstudien. Die starke Beschleunigung der Klimatransformation, ausgelöst durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und den daraus resultierenden Energiepreisschock, treffe im Saarland auf eine energieintensive Wirtschaftsstruktur, die außergewöhnlich hart von diesem Wandel betroffen sei. Und das bei einer Finanzkraft, die erkennbar nicht ausreiche für die in dieser Situation notwendigen Maßnahmen.

Dass der Gesetzgeber hiermit das Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation in hinreichender Weise begründet hatte, war bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren umstritten und wurde von einigen Sachverständigen bezweifelt. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Stellungnahmen von Schnellenbach und Asatryan/Heinemann/Nover anlässlich der 10. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (17. Wahlperiode) am 16. November 2022. Anknüpfungspunkt der Kritik war, dass sich die Notlagenbegründung nicht auf Tatsachen und Effekte stützte, die im Jahr der Notlage im Landeshaushalt aktuell nachweisbar waren, sondern vielmehr mit „der Eventualität, dass bei Eintreffen sehr ungünstiger Umstände in den kommenden Jahren eine solche Notlage eintreffen könnte“ (Schnellenbach a. a. O).

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist die rein prognostische Annahme eines erhöhten Finanzbedarfs für folgende Haushaltsjahre nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts nicht ausreichend, um im aktuellen Haushaltsjahr die Notlage zu erklären.

Hinzu kommt die ausdrückliche Feststellung des Gerichts, dass eine Abgrenzung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß § 2 Abs. 1 HStabG von einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG im Verfahren erkennbar werden muss.

**- Längerfristige Entwicklungen stellen keine außergewöhnliche Notsituation gemäß § 2 Abs. 1 HStabG dar.**

Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass weder der Klimawandel noch der Strukturwandel an sich außergewöhnliche Notsituationen im Sinne der Schuldenbremse, sondern vielmehr dauerhafte Erfordernisse darstellen. Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich klar, dass längerfristige Entwicklungen nicht als Notlagen im Sinne der Verschuldungsregeln angesehen werden



können. „Maßgeblich ist insoweit ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden sollen“ (vgl. Rdnr. 109).

Auch diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts ist nach Auffassung des Rechnungshofs von erheblicher Bedeutung für die Tragfähigkeit einer ggf. künftigen Notlagenbegründung. Die notwendige klimagerechte Transformation der saarländischen Wirtschaft an sich kann nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ebenso wenig zur Begründung einer Notlage herangezogen werden wie die mangelnde Diversifikation der saarländischen Wirtschaft, auch wenn diese die Transformationserfordernisse als besonders drängend erscheinen lassen. Einzig der Ukrainekrieg ist ein plötzlich eingetretenes unerwartetes Ereignis. Wenn der Landesgesetzgeber die Notlage mit den Auswirkungen des Ukrainekrieges begründet, kommt ihm ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Finanzbedarfs zu, der zur Notlagenbewältigung erforderlich ist. Die gerichtliche Überprüfbarkeit beschränkt sich dann auf die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der grundsätzlichen Eignung der zu finanzierenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass es hierfür nicht erforderlich ist, die Eignung einzelner Maßnahmen darzulegen. Die Darlegungslast des Gesetzgebers bezieht sich hier vielmehr auf das gesamte Maßnahmenpaket.

Allerdings muss der Landesgesetzgeber sich bewusst sein, dass die Anforderungen an diese Darlegung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HStabG steigen, je länger die Notlage zeitlich zurückliegt, insbesondere, wenn das auslösende Krisenereignis länger in der Vergangenheit liegt und der Gesetzgeber mehr Zeit für Entscheidungen im Umgang mit der Krise hat. Demgegenüber werden die Folgen der ursprünglichen Krisensituation immer mittelbarer (vgl. auch Rdnr. 199 i.V.m. Rdnr. 138). Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass durch diese Betrachtungsweise ausgeschlossen werden soll, dass aus der Ausnahme eine Regel wird.

„Dies gilt umso mehr, wenn der Gesetzgeber – wie hier – wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit der Aufnahme notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch macht.“ (Rdnr. 199). „Je länger die von ihm diagnostizierte Krise anhält und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufzuführen. Er muss insbesondere darlegen, ob die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat.“ (Rdnr. 200)

Der Rechnungshof wird die weitere Gestaltung im Auge behalten. Er weist darauf hin, dass ein erhebliches finanzielles Risiko durch einen möglichen Verlust der

Sanierungshilfen bestünde, wenn die durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe nicht beachtet würden.

- **Zusätzliche Verschuldung weiterhin Ultima Ratio**

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts macht die Zulässigkeit einer notlagenbedingten Kreditaufnahme zwar nicht von der Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume abhängig. Der Rechnungshof erneuert jedoch – unabhängig vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts – seine Forderung, dass eine zusätzliche Verschuldung angesichts der bereits bestehenden enormen Verschuldung des Landes Ultima Ratio sein muss. Demnach ist vor der Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen immer zu prüfen, ob und inwieweit die Konsolidierungskräfte des Haushalts ausgeschöpft, vorhandene verfügbare Rücklagen abgebaut und Mittel zur Unterstützung von dritter Seite – des Bundes oder der EU – kurzfristig gewonnen werden können. Alle Bemühungen sind darauf zu richten, die Zinsvorbelastung mittel- und langfristig abzubauen, um der daraus resultierenden Einengung der verbleibenden Finanzkraft entgegen zu wirken.

- **Mögliche Auswirkungen auf andere mit Notlagenkrediten finanzierte Sondervermögen im Saarland**

Die Maßstäbe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gelten über den Transformationsfonds hinaus auch für das ebenfalls mit Notlagenkrediten finanzierte Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (SV Pandemie).

Ähnlich wie beim Bund gab es aus diesem Sondervermögen heraus Umbuchungen in andere Sondervermögen und ein Teil der notlagenbedingten Kreditaufnahme sollte erst in Folgejahren zu Kreditaufnahmen am Kreditmarkt führen. Die Umbuchungen erfolgten jedoch – anders als beim Bund – nicht nachträglich für ein bereits abgeschlossenes Haushaltsjahr und auch nicht mit einer geänderten Zweckbestimmung. Zudem lagen für die Jahre 2020 bis 2022, in denen Umbuchungen vorgenommen wurden, Notlagenbeschlüsse des saarländischen Landtags vor. Der Notlagenbeschluss für das Jahr 2022 war bereits in 2020 gefasst worden.

Die umgebuchten Mittel wurden jedoch nicht in den entsprechenden Haushaltsjahren zur Überwindung der Notlage verwendet, sondern bestandserhöhend in den Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ und „Krankenhausfonds“ vereinnahmt. Im Einzelnen stellt sich dies wie folgt dar:

## a) Zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen Zukunftsinitiative

Haushaltsjahr	Einnahmen aus dem SV Pandemie in Mio. €	Volumen gemessen an der Kreditaufnahme im SV Pandemie	Zweckbestimmung
2020	13,0	5,0 %	Gigabit-Ausbau
2021	62,5	18,4 %	7 verschiedene Titel (u. a. 30,0 Mio. € Gigabit-Ausbau, 6 Mio. € Digitalisierung Kommunen, 5 Mio. € Moderne Mobilität, 5 Mio. € Digitalisierungs- und Technologieoffensive, ...)
2022	81,8	18,3 %	3 verschiedene Titel (22,7 Mio. € Moderne Mobilität, 13,0 Mio. € Gigabit-Ausbau, 10,2 Mio. € Digitalisierung Kommunen)
<b>Gesamt</b>	<b>157,3</b>	<b>15,0 %</b>	<b>7 verschiedene Titel</b>

Die Einnahmen im Haushaltsjahr 2020 wurden weder 2020 noch 2021 eingesetzt. Die Einnahmen im Haushaltsjahr 2021 wurden 2021 ebenfalls nicht verwendet. Sie erhöhten somit den Bestand des Sondervermögens Zukunftsinitiative. Eine Aussage zur Verwendung im Haushaltsjahr 2022 zu den insgesamt 157,3 Mio. € ist dem Rechnungshof noch nicht möglich, da ihm die Haushaltsrechnung 2022 bisher nicht vorliegt. Angesichts der ihm vorliegenden Informationen geht der Rechnungshof daher davon aus, dass zumindest die den Einnahmen zugrundeliegenden Kreditermächtigungen aus den Jahren 2020 und 2021 wegen der zeitlichen Entkoppelung vom auf das einzelne Haushaltsjahr bezogenen Notlagenbeschluss verfallen sind.

## b) Zuführungen für Investitionen an das Sondervermögen Krankenhausfonds

Haushalts-jahr	Einnahmen aus dem SV Pandemie in Mio. €	Volumen gemessen an der Kreditaufnahme im SV Pandemie	Zweckbestimmung
2020	75,0	28,8 %	Zuweisungen an die Bundesknappschaft sowie Zuschüsse an kommunale und sonstige Krankenhausträger
2021	35,0	10,3 %	
2022	15,0	3,3 %	
<b>Gesamt</b>	<b>125,0</b>	<b>11,9 %</b>	

Die Einnahmen im Haushaltsjahr 2020 wurden 2020 nicht eingesetzt. Ob sie 2021 verwendet wurden ist nicht nachvollziehbar: So hatte der Krankenhausfonds im Haushaltsjahr 2021 Ausgaben von 27,4 Mio. €, die jedoch auch durch Zuweisungen von je 20,0 Mio. € in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 aus dem Kernhaushalt geleistet worden sein könnten. Die Mittelherkunft ist den Ausgaben nicht anzusehen.

Der Rechnungshof hatte auf diese Problematik bereits in seinem Jahresbericht 2021 hingewiesen: „Eine Differenzierung der Mittel des ‚Krankenhausfonds‘ danach, dass für aus dem Sondervermögen ‚Pandemie‘ kreditfinanzierte Pandemiemittel auch eine entsprechende pandemiebezogene Verwendung dargelegt wird, ist nicht ersichtlich. Eine solche Differenzierung wäre jedoch erforderlich gewesen. [...] Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass Zuführungen an den ‚Krankenhausfonds‘ aus dem Sondervermögen ‚Pandemie‘ mit dessen Zweckbindung nur dann vereinbar sind, wenn sie mit einer hinreichenden Begründung des pandemiebezogenen Veranlassungszusammenhangs unterlegt werden.“

Eine Aussage zur Verwendung im Haushaltsjahr 2022 zu den insgesamt 125,0 Mio. € ist dem Rechnungshof noch nicht möglich, da ihm die Haushaltsrechnung bisher nicht vorliegt. Allerdings finden sich im Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2024/2025 für das Haushaltsjahr 2022 Ist-Ausgaben von rund 8,5 Mio. €, die auch aus den genannten 20 Mio. € finanziert worden sein könnten, die bis einschließlich 2019 noch bei den Titelgruppen 71, 72 und 75 im Kernhaushalt bei Kapitel 0512 veranschlagt waren. Es fällt auf, dass für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 auch lediglich in diesem Umfang (jeweils 20 Mio. €) Ausgaben aus dem Krankenhausfonds veranschlagt sind. Ein Einsatz der aus dem SV Pandemie zugeführten Mittel ist daher bis einschließlich 2025 mehr als fraglich; dies

auch vor dem Hintergrund, dass die dem Krankenhausfonds aus dem SV Pandemie zugeführten Mittel gemäß den Angaben der damaligen Landesregierung bis zum Ende der Planungsperiode 2039 zur Verfügung stehen sollen.<sup>2</sup>

In beiden Fällen (a und b) stellt sich also nach wie vor die Frage des Veranlassungszusammenhangs. Klar ist aber, dass die Mittel erst in Folgejahren, ggf. sogar erst nach Ende des Pandemie-Notlagen-Beschlusses (2020 - 2022) zum Einsatz kommen (sollen) und daher eine zeitliche Entkopplung vorliegt, wie sie das Bundesverfassungsgericht beim Bund gerügt hat. Das SV Pandemie verfügte neben Notlagekrediten allerdings über weitere Einnahmen (Verkauf von med. Material/Geräten, Erstattungen vom Bund) in Millionenhöhe. Ob die Umbuchungen aus dem SV Pandemie – und somit die spätere Verwendung – daher aus Notlagekrediten aufgebracht wurden/werden oder aus anderen Einnahmen, lässt sich derzeit für den Rechnungshof nicht nachvollziehen.

Neben der Umbuchung in die genannten Sondervermögen, wurde im Haushaltsjahr 2022 aus dem SV Pandemie außerdem eine Rücklage in Höhe von 193,2 Mio. € gebildet. Diese soll bei der Inanspruchnahme der im Sondervermögen in gleicher Höhe gebildeten Ausgabereise im Abwicklungszeitraum 2023/2024 Zug um Zug aufgelöst werden. Die 193,2 Mio. € entsprechen einem Volumen von 43,1 % der auf das Haushaltsjahr 2022 entfallenden Notlagenkredite. Etwa 113 Mio. € betreffen mögliche Rückzahlungsforderungen des Bundes (Kleinunternehmer-Soforthilfe, Konjunkturprogramm des Bundes Überbrückungshilfen KMU).

Hinsichtlich der in den Krankenhausfonds umgebuchten Mittel ist dem Rechnungshof daher mangels Nachvollziehbarkeit der Verwendung und damit der Kassenwirksamkeit eine eindeutige Aussage zu einer zeitlichen Entkoppelung vom zugrundeliegenden Notlagenbeschluss nicht möglich.

Auch für die Mittel in der Rücklage stellt sich neben der Frage des Veranlassungszusammenhangs nun auch die Frage nach der zeitlichen Entkoppelung vom zugrundeliegenden auf ein konkretes Haushaltsjahr bezogenen Notlagenbeschlusses. Angesichts der ihm vorliegenden Informationen geht der Rechnungshof für die Mittel der Rücklage davon aus, dass die zugrundeliegenden Kreditermächtigungen mangels Kassenwirksamkeit in 2022 bereits verfallen sind.

---

<sup>2</sup> Vgl. Plenarprotokoll 16/46 vom 8./9.12.2020, S. 3483.

- **Mögliche Auswirkungen auf die Haushalte 2023, 2024 und 2025**

Der für das Haushaltsjahr 2023 verabschiedete Haushaltsplan sieht keine Kreditaufnahme über das nach der Schuldenbremse zulässige Maß hinaus vor. Gleiches gilt auf Grundlage des Regierungsentwurfs von Oktober und der Ergänzungsvorlage vom November 2023 für die Haushaltsjahre 2024 und 2025. Insofern ergeben sich – abgesehen von den oben gemachten Ausführungen – aus dem Urteil nach derzeitigem Stand keine weiteren Auswirkungen auf die Haushalte der drei genannten Haushaltsjahre. Wie sich dies nach einer eventuellen Einbringung eines Nachtragshaushalts und etwaiger Ergänzungsvorlagen darstellt, kann ohne eingehende Kenntnisse dieser Vorlagen nicht beurteilt werden.<sup>3</sup>

Das vom Landtag des Saarlandes am 8. Dezember 2022 beschlossene Gesetz Nr. 2088 über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023 – HG 2023) enthält im Gegensatz zu seinen „Vorgängern“ (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG 2020, Haushaltsgesetz – HG 2021/2022 sowie dem Nachtragshaushaltsgesetz – NHG 2022) abgesehen von der Ermächtigung zur Aufnahme von Tilgungskrediten im Sinne von § 18 Abs. 4 LHO keine Ermächtigung zur Aufnahme „neuer“ Kredite im Sinne der Schuldenbremse.

Der in Einnahmen und Ausgaben auf 5.400,8 Mio. € festgestellte Haushalt für das Rechnungsjahr 2023 ist also dem Grundsatz von § 1 Abs. 1 HStabG folgend ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, was vorliegend der Fall ist. Die diesbezügliche Finanzierungsrechnung weist nach Gegenüberstellung der zu berücksichtigenden Einnahmen in Höhe von rund 5.399,7 Mio. € und Ausgaben in Höhe von 5.320,3 Mio. € einen Finanzierungssaldo in Höhe von 79,4 Mio. € aus.

- **Mögliche Auswirkungen auf den Haushalt 2023**

Da ein Teilbetrag in Höhe von 200 Mio. € des Gesamtvolumens des Transformationsfonds in Höhe von 3 Mrd. € nicht in Schuldscheinen des Landes angelegt, sondern auf einem Verwahrkonto hinterlegt wurde, dürfte der laut Wirtschaftsplan 2023 vorgesehene Ausgabenplafond in Höhe von 170 Mio. € finanziell gesichert sein. Belastbare Informationen über bislang getätigte Ausgaben liegen dem Rechnungshof nicht vor.

Bzgl. der für das Rechnungsjahr 2022 für den Transformationsfonds ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe 300 Mio. € hat das MFW mitgeteilt, dass diese nicht in Anspruch genommen wurden. Informationen zu einer möglichen Inanspruchnahme der für das Rechnungsjahr 2023 zu Lasten der Rechnungsjahre 2024 bis 2026 ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt 600 Mio.€ liegen dem Rechnungshof nicht vor.

---

<sup>3</sup> Seit 30. November 2023 liegt bisher lediglich ein Entwurf der Landesregierung für ein Nachtragshaushaltsgesetz 2023 vor.

Hinsichtlich der Ausbringung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen verweist der Rechnungshof auf die Kurzstellungnahme von Koriath vom 20. November 2023.

„Mit Verpflichtungsermächtigungen kann, wiederum nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das strenge Verständnis von Jährlichkeit und Jährigkeit nicht gelockert werden, soweit es um Finanzierungen durch Notlagenkredite geht. Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in zukünftigen Jahren setzt eine erneute Notlagenfeststellung voraus.“

#### - **Mögliche Auswirkungen auf die Haushalte 2024 und 2025**

Der Regierungsentwurf des Haushaltsplans für die Rechnungsjahre 2024/2025 sah ursprünglich für das Rechnungsjahr 2024 ein Volumen in Höhe von 5.805,8 Mio. € und für das Rechnungsjahr 2025 in Höhe von 5.982,4 Mio. € vor. In beiden Haushaltsjahren ist – abgesehen von Tilgungskrediten gemäß § 18 Abs. 4 LHO – keine Aufnahme von neuen Krediten vorgesehen.

Aufgrund der Ergebnisse der regionalisierten Herbststeuerschätzung wurde das Haushaltsvolumen mit einer Ergänzungsvorlage für das Rechnungsjahr 2024 von 5.805,8 Mio. € auf nunmehr 5.845,4 Mio. € und für das Rechnungsjahr 2025 von 5.982,4 Mio. € auf 5.985,7 Mio. € angepasst. Die Höhe der Kreditermächtigung zur Aufnahme neuer Kredite bleibt mit 0 € in beiden Rechnungsjahren unverändert.

Die bislang nur für den Ursprungsentwurf vorliegende Finanzierungsübersicht weist nach Gegenüberstellung der zu betrachtenden Einnahmen (5.795,8 Mio. €) und Ausgaben (5.725,3 Mio. €) für das Rechnungsjahr 2024 einen Finanzierungssaldo in Höhe von 70,5 Mio. € aus. Für das Rechnungsjahr 2025 beläuft sich dieser bei zu betrachtenden Einnahmen in Höhe von 5.931,3 Mio. € und Ausgaben in Höhe von 5.981,9 Mio. € auf -50,6 Mio. €. Es ist vorgesehen, diesen durch die Entnahme aus Rücklagen auszugleichen.

#### **Schlussbemerkung**

Es liegt nun in der Verantwortung der gewählten Abgeordneten des Saarländischen Landtags, die verfassungsrechtlichen Risiken abzuwägen und als Haushaltsgesetzgeber zu entscheiden, ob der Weg einer zusätzlichen Kreditaufnahme erneut beschritten werden soll.

gez. Dr. Groh

gez. Lejeune

gez. von Wittenburg

gez. Dr. Finkler

gez. Flasche