

**Die Verfassungsmäßigkeit  
des von der Landesregierung in den Landtag  
eingebrachten Doppelhaushaltes 2019/2020  
für das Land Brandenburg**

**Gutachten  
im Auftrag der Landtagsfraktion der Alternative für Deutschland**

**von**

**Professor Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider  
Ordinarius für öffentliches Recht der Friedrich-Alexander Universität Erlangen-  
Nürnberg**

## **Zusammenfassung**

Die Haushaltspläne werden durch ein Haushaltsgesetz festgestellt und dadurch in der parlamentarischen Demokratie vom Parlament legalisiert und legitimiert. Ihre Geltungszeit fällt grundsätzlich in die Wahlperiode des Parlaments, das sie verabschiedet. Dadurch ist der Haushaltsplan von der Wählerschaft getragen, das dieses Parlament gewählt hat. Das gewählte Parlament übt die Gesetzgebungsgewalt des Volkes während der Wahlperiode aus, soweit nicht das Volk unmittelbar Gesetze beschließt. Die Legalisierung des Haushaltsplans durch das Parlament des jeweiligen Haushaltsjahres verwirklicht die Budgethoheit des Volkes. „Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat“<sup>1</sup>. Der Haushaltsplan ist „staatsleitender Hoheitsakt“ des Gesetzgebers. Das Budgetrecht ist „Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle“. Die Haushaltspläne müssen aktuell sein, weil die Einnahmen sich ändern und neue Ausgaben nötig werden können.

Die Haushaltspläne sind grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, grundsätzlich das Kalenderjahr, begrenzt, können aber in Brandenburg auf Grund des Art. 101 Abs. 3 der Verfassung auch für mehrere Haushaltsjahre beschlossen werden, wie das für den Doppelhaushalt 2019/2020 vorgesehen ist. Die Mehrjährigkeitsregel darf wegen des Ranges des Demokratieprinzips die demokratische Legitimation des Haushaltsplans nicht beeinträchtigen. Wenn durch einen Landtag ein mehrjähriger Haushalt beschlossen wird, der insgesamt in dessen Legislaturperiode fällt, begegnet das keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, auch nicht, wenn das Haushaltsjahr zu einem kleinen Teil in die Wahlperiode des nachfolgenden Landtages reicht. Fällt jedoch das geplante Haushaltsjahr zu einem wesentlichen Teil oder gar insgesamt in die Wahlperiode des nachfolgenden Landtages, entbehrt der Haushaltsplan der demokratischen Legitimation des gewählten neuen Landtages und damit der Legalität. Die demokratische Legitimationskraft eines Parlaments ist auf die Wahlperiode begrenzt. Zwar könnte der Nachfolgelandtag das Haushaltsgesetz und mit ihm die Haushaltspläne aufheben und einen neuen Haushaltsplan für das zweite Haushaltsjahr feststellen, aber die Verbindlichkeit des vorgängigen Doppelhaushalts erschwert, solange er nicht aufgehoben ist, wesentlich die Willensbildung des neu gewählten Parlaments, wenn Fraktionen oder Abgeordnete an dem bestehenden Haushaltsplan festhalten wollen und entgegen ihrer Politik relevante Änderungen vor allem der Ausgabenpolitik des neuen Parlaments wegen neuer Mehrheitsverhältnisse erwarten. Nachtragshaushalte sind rechtlich und praktisch nicht geeignet, eine neue Haushaltspolitik durchzusetzen.

Das demokratische Prinzip hat in den Verfassungsgesetzen Deutschlands höchsten Rang. Es wird nicht nur durch die Unabänderlichkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG in Bund und Ländern gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt, sondern folgt aus der unantastbaren Würde des Menschen. „Das demokratische Prinzip ist nicht abwägungsfähig; es ist unantastbar“. Anders als demokratisch kann die Freiheit der Bürger nicht verwirklicht werden. Frei ist nur, wer unter dem eigenen Gesetz lebt, das notwendig ein allgemeines Gesetz der Bürgerschaft ist. Der herausragende Rang des demokratischen Prinzips läßt seine

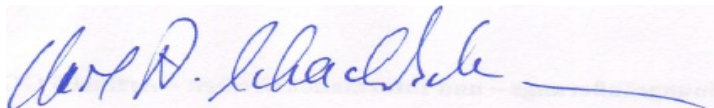
---

<sup>1</sup> Die Zitate sind Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts, deren Fundstellen im Gutachten zu finden sind.

Relativierung allenfalls zu, wenn anders gleichrangige Prinzipien nicht verwirklicht werden können. Die aus praktischen Gründen intendierte Mehrjahresregel hat keinen nennenswerten Verfassungsrang. Sie wurde auch noch niemals genutzt, um ein Nachfolgeparlament in der eigenständigen Haushaltsplanung zu behindern. Der geplante Doppelhaushalt der Landesregierung Brandenburgs ist Mißbrauch des Instruments der haushaltsrechtlichen Mehrjährigkeitsregel. Diese ist zwingend restriktiv dahin auszulegen, daß sie nicht zu Lasten der demokratischen Legitimation durch den für die Haushaltsplanung eigentlich zuständigen Siebenten Landtag Brandenburgs genutzt werden darf. Diese Restriktion auch der verfassungsgesetzlichen Vorschrift ist durch die Rangordnung der Verfassungsprinzipien geboten.

Das Haushaltsgesetz, das die Landesregierung Brandenburgs am 18. Juli 2018 in den Sechsten Landtag Brandenburgs eingebracht hat und dessen Verabschiedung nach dritter Lesung für den 14. Dezember 2018 vorgesehen ist, ist insoweit verfassungswidrig und nichtig, als es außer dem Haushaltsplan für 2019 auch den Haushaltsplan für 2020 (Doppelhaushalt) feststellt. Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 darf den Siebenten Landtag Brandenburgs nur für eine knapp bemessene Übergangszeit binden, die sich aus dem Jährigkeitsprinzip der Haushaltsplanung ergibt, allenfalls bis zum 31. Dezember 2019; denn das Haushaltsjahr ist nach § 4 S. 1 HGrG grundsätzlich das Kalenderjahr. Der Haushaltsplan für 2020 wird mangels Legitimation durch den Siebenten Landtag Brandenburgs verfassungswidrig und nichtig sein.

Berlin, den 25. Oktober 2018



Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider