

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1577

Sondervermögen und Kreditermächtigungen

Ein Beitrag zur Haushaltspraxis von Bund und Ländern
unter besonderer Berücksichtigung des saarländischen
Haushaltsrechts

Von

Lea-Marie Müller



Duncker & Humblot · Berlin

LEA-MARIE MÜLLER

Sondervermögen und Kreditemächtigungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1577

Sondervermögen und Kreditermächtigungen

Ein Beitrag zur Haushaltspraxis von Bund und Ländern
unter besonderer Berücksichtigung des saarländischen
Haushaltsrechts

Von

Lea-Marie Müller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: 3w+p GmbH, Rimpär

Druck: Metasystems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19599-2 (Print)

ISBN 978-3-428-59599-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2024/2025 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 5. Februar 2025 statt. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Februar 2025 berücksichtigt. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) konnte nicht mehr einbezogen werden.

Alle Personen zu benennen, die in unterschiedlicher Weise zum Entstehen und Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben, grenzte an ein unmögliches Unterfangen. Ihnen sei dennoch versichert, dass ihr Beitrag nicht vergessen ist und ihnen mein aufrichtiger Dank gilt.

Besonders danken möchte ich meinem Doktorvater und Erstgutachter Herrn Professor Dr. Christoph Gröpl, der meine Begeisterung für das Haushaltsrecht geweckt und die vorliegende Arbeit durch seine wertvollen fachlichen Hinweise und Anregungen wesentlich bereichert hat. Daneben gilt mein Dank Herrn Professor Dr. Nikolaus Marsch für die überaus zügige Zweitbegutachtung meiner Arbeit und seine hilfreichen Anmerkungen.

Von Herzen bedanken möchte ich mich bei meinem Lebensgefährten Marcus, der mich durch die Höhen und Tiefen der Promotionszeit stets aufmunternd begleitet, größtes Verständnis für meine wechselhaften Launen aufgebracht und mich immer wieder daran erinnert hat, dass es auch ein Leben neben der Promotion gibt.

Der größte Dank gebührt schließlich meiner Familie, allen voran meinen Eltern, die durch ihren unermüdlichen Rückhalt und Zuspruch sowohl mein Studium als auch mein Promotionsvorhaben erst ermöglicht haben. Als Ausdruck meiner tiefen Dankbarkeit und Wertschätzung ist ihnen diese Arbeit gewidmet.

Saarbrücken, im Mai 2025

Lea-Marie Müller

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Einführung und Gang der Untersuchung	21
A. Problemaufriss	21
B. Gang der Untersuchung	23

Kapitel 2

Sondervermögen im Allgemeinen	25
A. Begriff und Abgrenzung	25
B. Arten von Sondervermögen	51
C. Ursachen und Beweggründe für die Errichtung von Sondervermögen	57
D. Auflösung und Beendigung von Sondervermögen	73
E. Ergebnis zu Kapitel 2	75

Kapitel 3

Sondervermögen bei unklarer Verfassungslage	76
A. Ausgangspunkt: Grundsatz der Haushaltsautonomie	76
B. Zulässigkeit von Sondervermögen bei fehlender Normierung in der Landesverfassung am Beispiel des Saarlandes	81
C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Sondervermögen bei prinzipieller Anerkennung durch die Verfassung	129
D. Ergebnis zu Kapitel 3 und Ausblick auf Kapitel 4	150

Kapitel 4

Sondervermögen zur Krisenbewältigung	152
A. Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung	154
B. Kreditfinanzierte Sondervermögen	196

C. Ergebnis zu Kapitel 4	239
<i>Kapitel 5</i>	
Justiziabilität	241
A. Allgemeine Erwägungen	241
B. Rechtsbehelf zum Bundesverfassungsgericht	241
C. Rechtsbehelf zu den Verfassungsgerichten der Länder	260
D. Ergebnis zu Kapitel 5	268
<i>Kapitel 6</i>	
Gesamtwürdigung und Ausblick	269
Zusammenfassung in Thesen	276
Literaturverzeichnis	280
Stichwortverzeichnis	304

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung und Gang der Untersuchung	21
A. Problemaufriss	21
B. Gang der Untersuchung	23

Kapitel 2

Sondervermögen im Allgemeinen	25
A. Begriff und Abgrenzung	25
I. Definition	25
1. Bundesebene	25
2. Landesebene	26
II. Begriffsmerkmale	27
1. Haushaltsrechtliche Verselbständigung	27
2. Exkurs: Wirtschaftsplan	28
3. Rechtliche Unselbständigkeit	31
4. Vermögensausgliederung zu einem bestimmten Zweck	34
5. Errichtung durch oder aufgrund eines Gesetzes	36
III. Abgrenzung zu anderen haushaltsrechtlichen Instituten	37
1. Der Fonds	38
a) Allgemein	38
b) Exkurs: Fonds im universitären Kontext	39
c) Zwischenergebnis	40
2. Die Rücklage	41
a) Allgemeine Rücklagen	43
b) Besondere Rücklagen	43
3. Der Bundes- bzw. Landesbetrieb	44
4. Treuhand- und Zweckvermögen	47
a) Treuhandvermögen	47
b) Zweckvermögen	47
c) Abgrenzung zum Sondervermögen	49
5. Der Extrahaushalt	50

B. Arten von Sondervermögen	51
I. Kategorisierung anhand des Autonomiegrades	51
II. Kategorisierung anhand des Verhältnisses zum Kernhaushalt	51
III. Kategorisierung anhand der Funktion	52
IV. Kategorisierung anhand der Finanzierungsart	54
V. Kategorisierung in „unechte“ und „echte“ Sondervermögen	56
C. Ursachen und Beweggründe für die Errichtung von Sondervermögen	57
I. Wirtschaftlichkeit sowie Flexibilität der Verwaltung	58
1. Allgemeine Wirtschaftlichkeitserwägungen	58
2. Exkurs zum Wesen und zur Funktion von Beiräten	60
II. Zielgenauere Mittelverwendung	62
III. Bessere Finanzierungs- und Kostenkontrolle	63
IV. Sicherung längerfristiger Vorhaben	64
V. Planungssicherheit und Verlässlichkeit	69
VI. Publizitäts- und Kontrollfunktion	71
VII. Zwischenergebnis	73
D. Auflösung und Beendigung von Sondervermögen	73
E. Ergebnis zu Kapitel 2	75

Kapitel 3

Sondervermögen bei unklarer Verfassungslage	76
A. Ausgangspunkt: Grundsatz der Haushaltsautonomie	76
I. Gewährleistungsgehalt	76
II. Grenzen und Einschränkungen	79
B. Zulässigkeit von Sondervermögen bei fehlender Normierung in der Landesverfassung am Beispiel des Saarlandes	81
I. Sondervermögen des Saarlandes – eine Bestandsaufnahme	81
II. Zulässigkeit von Sondervermögen nach saarländischem Landesrecht	89
1. Keine Nennung in der Landesverfassung	90
2. Vereinbarkeit mit den Haushaltsgrundsätzen	91
a) Ausgangspunkt: Parlamentarisches Budgetrecht	92
aa) Inhalt	92
bb) Faktische Grenzen	94
cc) Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechts	96
b) Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans	97
aa) Gewährleistungsbereich	97
bb) Beeinträchtigung durch Sondervermögen	98

c)	Grundsätze der Wahrheit, Klarheit sowie der Schätzgenauigkeit	100
aa)	Gewährleistungsbereich	101
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	102
d)	Grundsatz der Budgetöffentlichkeit	103
aa)	Gewährleistungsbereich	104
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	105
e)	Grundsatz der Jährlichkeit	106
aa)	Gewährleistungsbereich	106
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	107
f)	Grundsatz der Jährigkeit	108
aa)	Gewährleistungsbereich	108
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	109
g)	Grundsatz der Gesamtdeckung	110
aa)	Gewährleistungsbereich	110
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	111
h)	Grundsatz der Bruttoveranschlagung	112
aa)	Gewährleistungsbereich	112
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	114
i)	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	114
aa)	Gewährleistungsbereich	114
bb)	Beeinträchtigung durch Sondervermögen	117
j)	Zwischenergebnis	117
3.	Zulässigkeit nach einfachem Recht	118
a)	Zulässigkeit nach einfachem Bundesrecht	118
aa)	Allgemeine bundesgesetzliche Vorschriften	118
bb)	Besondere bundesgesetzliche Vorschriften: Ausdrückliche Verpflichtung der Länder zur Errichtung von Sondervermögen	120
b)	Rechtfertigung durch einfaches Landesrecht	124
4.	Verfassungsgewohnheitsrecht	124
a)	Prinzipielle Anerkennung von Verfassungsgewohnheitsrecht	125
b)	Voraussetzungen für die Entstehung von Verfassungsgewohnheitsrecht	127
c)	Sondervermögen als Verfassungsgewohnheitsrecht	127
III.	Zwischenergebnis	129
C.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Sondervermögen bei prinzipieller Anerkennung durch die Verfassung	129
I.	Rechtfertigungsbedürftigkeit	129
II.	Mögliche Rechtfertigungsgründe	132
1.	Missbrauchskontrolle	133
2.	Effizienz und Wirtschaftlichkeit	134

3. Verhältnismäßigkeit	136
a) Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Bereich der Finanzverfassung	136
b) Abwägungskriterien	139
c) Einzel- oder Gesamtbetrachtung	141
d) Zwischenergebnis	143
4. Zwischenergebnis	143
III. Verfahrensrechtliche Vorgaben	143
1. Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt	143
2. Begründungs- und Darlegungspflicht des Gesetzgebers	144
3. Zeitliche Begrenzung	148
IV. Zwischenergebnis	150
D. Ergebnis zu Kapitel 3 und Ausblick auf Kapitel 4	150

Kapitel 4

Sondervermögen zur Krisenbewältigung	152
A. Verfassungsrechtliche Grenzen der Staatsverschuldung	154
I. Anreize für Staatsverschuldung	154
II. Gefahren von Staatsverschuldung	155
III. (Neuere) Geschichte der Staatsverschuldung	156
1. Staatsschuldenrecht von 1969 bis 2009	157
2. Staatsschuldenrecht ab 2009	159
a) Grundsätzliches Verbot der Neuverschuldung	159
b) Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot	160
aa) Materielle Voraussetzungen der Notlagenkreditaufnahme	161
(1) Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht	161
(2) Exkurs: Klimawandel als Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation	162
(3) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage	164
(4) Sachlicher Veranlassungszusammenhang	166
(a) Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und Neuverschuldung	166
(b) Anforderungen an den Veranlassungszusammenhang	167
(c) Reichweite des Konnexitätserfordernisses	169
(d) Verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit	170
(5) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	171
(a) Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	171
(b) Verhältnismäßigkeit der Notlagenkreditaufnahme	173

(c) Alternativer Lösungsansatz	176
bb) Formelle Voraussetzungen der Notlagenkreditaufnahme	177
(1) Notlagenbeschluss	177
(2) Tilgungsplan	178
(a) Rechtsnatur des Tilgungsplans	178
(b) Tilgungszeiträume	179
(3) Darlegungslast	182
c) Umsetzung der „Schuldenbremse“ in den Ländern	183
d) Zum Regelungszusammenhang und zur Funktionsweise von Kreditermächtigungen	188
aa) Arten von Krediten	188
bb) Geltungsdauer von Kreditermächtigungen	190
(1) Fortgeltung von Kreditermächtigungen über das Haushaltsjahr hinaus	190
(2) Kassenverstärkungskredite	192
(3) Deckungskredite	192
(4) Sonderfall: Notlagenbedingte Kredite	194
IV. Zwischenergebnis	196
B. Kreditfinanzierte Sondervermögen	196
I. Sondervermögen im Normengefüge der Art. 109 bis 115 GG	196
1. Sondervermögen des Bundes	197
a) Verfassungsänderung im Rahmen der Föderalismusreform II	197
b) Auswirkungen der Verfassungsänderung	200
2. Sondervermögen der Länder	201
3. Zwischenergebnis	204
II. Bereinigung um finanzielle Transaktionen	204
III. Sondervermögen und Kreditermächtigungen	208
1. Unechte Sondervermögen	209
2. Echte Sondervermögen	209
IV. Sondervermögen in Notlagen	210
1. Allgemeine Erwägungen	210
2. Besondere Gründe für die Errichtung von Sondervermögen in Notlagen	211
a) Kurzfristige Mittelbereitstellung	211
b) Sicherung von Mitteln bei andauernder Notlage	212
c) Gebündelte Maßnahmendarstellung	213
d) Zwischenergebnis	213
3. Umwidmung von Notlagenkreditermächtigungen	213
a) Beispiel: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes	214
b) Rechtliche Würdigung	215
aa) Verstoß gegen die Vorgaben zur „Schuldenbremse“	216

bb) Verstoß gegen die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und kassenwirksamen Fälligkeit	219
c) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 11. 2023	220
aa) Fehlender Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und erhöhter Kreditaufnahme	221
bb) Verstoß gegen die Grundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit	222
cc) Verstoß gegen den Grundsatz der Vorherigkeit	223
dd) Stellungnahme	224
ee) Auswirkungen des Urteils	228
(1) Allgemeine Grundsätze für die Umbuchung von Notlagenkreditermächtigungen in Bund und Ländern	228
(2) Auswirkungen auf Bundesebene	228
(3) Auswirkungen auf Landesebene	230
4. Veränderung der Buchungssystematik	230
5. (Quasi-)Mittelverschiebung zwischen verschiedenen Sondervermögen, insbesondere durch Finanzierung über Notlagenkredite	235
6. Zwischenergebnis	236
V. Sonderfall: Bundeswehrsondervermögen	237
C. Ergebnis zu Kapitel 4	239

Kapitel 5

Justiziabilität 241

A. Allgemeine Erwägungen	241
B. Rechtsbehelf zum Bundesverfassungsgericht	241
I. Mögliche Verfahrensarten	242
1. Abstrakte Normenkontrolle	242
a) Antragsteller	242
aa) Mängel der geltenden Rechtslage	242
bb) Erweiterung der Antragsberechtigung	243
b) Statthafter Antragsgegenstand	245
2. Organstreitverfahren	245
a) Parteifähigkeit (Antragsberechtigung)	245
aa) Abgeordnete	246
bb) Fraktionen	246
cc) Bundesrechnungshof	247
b) Antragsgegenstand	247
c) Antragsbefugnis	248
aa) Verletzung von Abgeordnetenrechten	249
bb) Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts	252

cc) Zwischenergebnis	252
3. Individualverfassungsbeschwerde	253
II. (Aus-)Wirkungen von Urteilen in haushaltsrechtlichen Streitigkeiten	256
1. Allgemeine Erwägungen	256
2. Abstrakte Normenkontrolle	257
3. Organstreitverfahren	259
III. Zwischenergebnis	259
C. Rechtsbehelf zu den Verfassungsgerichten der Länder	260
I. Allgemeine Erwägungen	260
II. Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichts bei fehlender Normierung der „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung	260
1. Auswirkungen der fehlenden Normierung der „Schuldenbremse“ in der Lan- desverfassung	261
2. Bedürfnis einer wirksamen Kontrolle durch die Landesverfassungsgerichte	261
3. Normative Einbeziehung der „Schuldenbremse“ in die Landesverfassung ...	262
a) Normative Einbeziehung über die Gliedstaatsklausel	263
b) Normative Einbeziehung über das landesverfassungsrechtliche Rechts- staatsprinzip	265
c) Normative Einbeziehung über das landesverfassungsrechtliche Demokra- tieprinzip	266
d) Zwischenergebnis	267
D. Ergebnis zu Kapitel 5	268

Kapitel 6

Gesamtwürdigung und Ausblick	269
Zusammenfassung in Thesen	276
Literaturverzeichnis	280
Stichwortverzeichnis	304

Abkürzungsverzeichnis

Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung) (amtl. Abkürzung)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
bes.	besonderes
BEZNG	Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen (Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz)
BremLHO	Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
CoronaVSoVermG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“
DSi	Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.
eA	einstweilige Anordnung
EL	Ergänzungslieferung
Entsch.	Entscheidung
EntschG	Entschädigungsgesetz
Epl.	Einzelplan
ERP	European Recovery Program
G	Gesetz
G 115	Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz)
GBL	Gesetzblatt
Gem./gem.	gemäß
GVOBl./GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Gz.	Geschäftszeichen
Halbs.	Halbsatz
HdStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessLHO	Hessische Landeshaushaltsordnung
HG	Haushaltsgesetz
HmbLHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
KHFondsSoVermG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Krankenhausfonds“
KonjAusglSoVermG	Gesetz über das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KTF(G)	Klima- und Transformationsfonds(gesetz)
LHO Bbg	Landeshaushaltsordnung Brandenburg
LHO Bln	Landeshaushaltsordnung Berlin
LHO B-W	Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg
LHO LSA	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LHO M-V	Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern
LHO NRW	Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen
LHO Rh.-Pf.	Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz

LHO Schl.-H.	Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein
LHO SL	Haushaltsordnung des Saarlandes
NdsLHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
NordÖR o. Ä.	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland oder Ähnliches
ORH	Oberster Rechnungshof
PlenProt.	Plenarprotokoll
PostUmwG	Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (Postumwandlungsgesetz)
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung (amtl. Abkürzung)
SchwbGAAbgG	Gesetz über das „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz“
SL	Saarland, saarländisch
SoVermPensG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Pensionsfonds Saar- land“
SoVermSaarlPaktG	Gesetz zur Einrichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
StabiRatG	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz)
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SVZukIG	Gesetz über das Sondervermögen Zukunftsinitiative
SVZukIG-II	Gesetz über das Sondervermögen Zukunftsinitiative II
Thür	Thüringen, Thüringer, thüringisch
ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung (amtl. Abkürzung)
TransfondsSoVermG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“
UdS	Universität des Saarlandes
URL	Uniform Resource Locator
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersRG (SL)	Gesetz über Versorgungsrücklagen des Saarlandes
VersRückIG	Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes
VV-BHO/LHO	Allgemeine Vorschriften zur Bundeshaushaltsordnung/Landeshaus- haltsordnung
WStfG	Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirt- schaftsstabilisierungsfondsgesetz)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZinsAusglSoVermG	Gesetz über das Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage

Zu weiteren Abkürzungen s. *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Berlin, 10. Aufl. 2021. Im Übrigen werden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwendet; vgl. DUDEN, Bd. 1: Die deutsche Rechtschreibung, 28. Aufl., Mannheim u. a. 2020.

Kapitel 1

Einführung und Gang der Untersuchung

A. Problemaufriss

Seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 und dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 dürften sie dem interessierten Bürger ein Begriff sein. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023¹ sind sie in aller Munde. Die Rede ist von den sog. Sondervermögen.

Sondervermögen gehen auf eine lange Tradition zurück: Sie stellen ein Ergebnis der Fondswirtschaft im 17. und 18. Jahrhundert dar.² Bereits in der Weimarer Republik³ bediente man sich dieser haushaltsrechtlichen Gestaltungsform; dort fand der Begriff des Sondervermögens erstmals gesetzlichen Niederschlag im allgemeinen Haushaltsrecht.⁴ Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurden und werden regelmäßig neue Sondervermögen errichtet – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene.

Dabei ist zu beobachten, dass sich Sondervermögen gerade in Umbruch- und Krisenzeiten besonderer Beliebtheit erfreuen. Eine bedeutende Errichtungswelle auf Bundesebene lag etwa in der deutschen Wiedervereinigung begründet.⁵ Eine weitere Gründungswelle war mit Einsetzen der Finanzkrise im Jahr 2008⁶ zu beobachten. Diese Haushaltspraxis war maßgeblich darauf zurückzuführen, dass Sondervermögen des Bundes lange Zeit durch das Staatsschuldenrecht, namentlich durch Art. 115 Abs. 2 GG 1969⁷, privilegiert wurden. Wenngleich diese Sonderregelung im Rahmen der Föderalismusreform II⁸ aus dem Verfassungstext getilgt

¹ BVerfG, Urt. v. 15. 11. 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892 ff.

² *Gröpl*, in: ders., BHO/LHO, § 8 Rn. 9; *Mann*, Fluthilfe, S. 38.

³ Vgl. etwa das G über Bergmannsiedlungen v. 10. 3. 1930 (RGBl. I S. 32), aufgehoben durch G v. 17. 7. 2017 (BGBl. I S. 2531).

⁴ § 9 Nr. 3 Reichshaushaltsordnung (RHO) i. d. F. v. 31. 12. 1922 (RGBl. II 1923 S. 17).

⁵ *Maier-Bledjian*, Sondervermögen des Bundes, S. 13.

⁶ *Maier-Bledjian*, Sondervermögen des Bundes, S. 14.

⁷ Art. 115 Abs. 2 GG i. d. F. v. 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 357) lautete: „Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.“

⁸ G zur Änderung des GG (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) v. 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2248), in Kraft getreten am 1. 8. 2009.

wurde, tat dies der zunehmenden Ausgabenauslagerung in Sondervermögen keinen Abbruch. Dies haben die Corona-Pandemie im Jahr 2021 und der Ausbruch des Ukrainekriegs im Jahr 2022 eindrücklich gezeigt.

Von politischer Seite werden Sondervermögen häufig als Retter in der Krise angepriesen. Sie scheinen ein sehr wirkungsvolles Mittel zu sein, um Haushaltsnotlagen und ihren Auswirkungen angemessen zu begegnen.

In der juristischen Forschung steht man der zunehmenden Errichtung von Sondervermögen deutlich argwöhnischer gegenüber. Die von Kritikern häufig als „Budgetflüchtlinge“⁹ bezeichneten Nebenhaushalte stehen in Konflikt mit dem parlamentarischen Budgetrecht und den Haushaltsgrundsätzen. Mittlerweile haben die zahlreichen vom Bundes- bzw. von den Landeshaushalten abgesonderten Haushaltssysteme ein kompliziertes Finanzgeflecht innerhalb der Staatssphäre entstehen lassen, das wachsende Belastungen und Gefahren für den öffentlichen Gesamthaushalt mit sich bringt.¹⁰ Allein der Bund verfügte zum Ende des Jahres 2022 über 29 Sondervermögen, deren finanzieller Umfang rund 869 Mrd. Euro betrug.¹¹ Der weit überwiegende Teil dieser Sondervermögen war kreditfinanziert. Eine ähnliche Entwicklung war und ist auf Landesebene zu beobachten.

Darauf ist es zurückzuführen, dass Sondervermögen vermehrt zum Prüfungsgegenstand verfassungsgerichtlicher Entscheidungen werden.¹² Auch das Bundesverfassungsgericht musste sich im Jahr 2023 mit der Errichtung von Sondervermögen befassen – wenn auch nur am Rande.¹³

Parallel dazu findet die Dogmatik der Sondervermögen in Forschung und Lehre zunehmend Beachtung. Obwohl Sondervermögen auf eine jahrzehntelange Tradition zurückblicken und bis heute ausgiebig genutzt werden, fristeten sie dort lange ein Schattendasein. Nicht zu Unrecht wurde das haushaltsrechtliche Institut bisweilen als „Stiefkind des Haushaltsrechts“¹⁴ bezeichnet. Auf dieses Schattendasein ist es zurückzuführen, dass sich zu Sondervermögen noch immer kein einheitliches Begriffsverständnis herausgebildet hat und Abgrenzungsschwierigkeiten zu ande-

⁹ *Bajohr*, Grundriss Staatliche Finanzpolitik, S. 205; ähnlich *BRH*, Bericht v. 25. 8. 2023, Gz.: I 2–0002060, S. 1, 6, 11; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 42. EL, Juni 2007, § 26 BHO Rn. 1; *Schemmel/Borell*, Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, S. 181.

¹⁰ *Hering*, Die Kreditfinanzierung des Bundes über Nebenhaushalte, S. 145.

¹¹ Hierzu und zum Folgenden *BRH*, Bericht v. 25. 8. 2023, Gz.: I 2–0002060, S. 15 ff., berücksichtigt wurden dabei nur solche Sondervermögen mit einem Volumen von mehr als 1 Mrd. Euro.

¹² BVerfG, Beschl. v. 22. 11. 2022, 2 BvF 1/22 [eA], BVerfGE 164, 1 ff.; auf Landesebene HessStGH, Ur. v. 27. 10. 2021, P.St. 2783 u. a., NVwZ 2022, 147 ff.; VerfGH Rh.-Pf., Ur. v. 1. 4. 2022, VGH N 7/21; LVerfG M-V, Ur. v. 24. 11. 2022, LVerfG 2/21, NVwZ-RR 2023, 345 ff.

¹³ BVerfG, Ur. v. 15. 11. 2023, 2 BvF 1/22, NVwZ 2023, 1892 ff.

¹⁴ *Vialon*, DÖV 1951, 113 (113).

ren haushaltsrechtlichen Instituten auftreten. Auch über die Gründe und Voraussetzungen ihrer Errichtung besteht weitgehend Uneinigkeit.

Die verstärkte Errichtung von Sondervermögen auf Bundes- wie auch auf Landesebene soll daher zum Anlass genommen werden, das haushaltsrechtliche Institut einer umfassenderen Untersuchung und kritischen Würdigung zu unterziehen.

B. Gang der Untersuchung

Gegenstand der Arbeit soll es sein, die Frage nach der grundsätzlichen Zulässigkeit und Legitimation von Sondervermögen zu stellen und zu beantworten.

Hierfür soll in Kapitel 2 eine Bestimmung des Begriffs des Sondervermögens und seiner Merkmale vorgenommen werden, um den Gegenstand der Untersuchung zu umschreiben. Im Zuge dessen ist das Sondervermögen von anderen haushaltsrechtlichen Ausgliederungen abzugrenzen. Des Weiteren ist zu untersuchen, welche tragfähigen Gründe zur Errichtung von Sondervermögen vorgebracht werden können.

Im Anschluss wird in Kapitel 3 zu prüfen sein, inwiefern verfassungsrechtliche Haushaltsgrundsätze durch die Errichtung von Sondervermögen beeinträchtigt sind. Hierbei wird ein besonderes Augenmerk auf dem Saarland liegen, da dieses im Vergleich zum Bund und zu einem Großteil der übrigen Bundesländer eine verfassungsrechtliche Besonderheit hinsichtlich Sondervermögen aufweist. Im weiteren Verlauf wird untersucht, ob und gegebenenfalls wie die Errichtung von Sondervermögen und die damit einhergehenden Beeinträchtigungen der Haushaltsgrundsätze gerechtfertigt werden können.¹⁵

Sodann ist in Kapitel 4 zu ermitteln, warum Sondervermögen gerade in Krisenzeiten zunehmende Bedeutung erlangen. Dann nämlich ist ein besonderes Phänomen zu beobachten: Sondervermögen erhalten eigene Kreditermächtigungen oder Kreditermächtigungen werden vom Kernhaushalt in ein Sondervermögen „übertragen“¹⁶. Nicht minder üblich ist es, Kreditmittel zunächst über den Kernhaushalt aufzunehmen und sodann in das Sondervermögen zu verschieben. Ob und unter welchen Voraussetzungen ein solches Vorgehen mit den haushaltsverfassungsrechtlichen Regelungen zur „Schuldenbremse“ in Einklang steht, wird ausführlich zu begutachten sein.

¹⁵ *Maier-Bledjian*, Sondervermögen des Bundes, S. 21.

¹⁶ Der Terminus des „Übertragens von Kreditermächtigungen“ hat sich in Literatur und Rechtsprechung etabliert. Tatsächlich werden rein buchmäßig, d. h. nicht werthaltig, Mittel an ein Sondervermögen zugeführt. Für Ausgaben des Sondervermögens müssen zu deren Finanzierung grundsätzlich Kredite aufgenommen werden, soweit seine Einnahmen nicht zur Deckung seiner Ausgaben ausreichen.