-Vorabdruck-

CDU Fraktion im Thüringer Landtag

Thüringer Landtag
6. Wahlperiode

THÜR. LANDTAG POST
12.06.2019 12:28
13331/2019

Drs. 6/7351
zu Drs. 6/6669

An die Präsidentin
des Thüringer Landtags
Frau Birgit Diezel

12. Juni 2019

Antrag

der Fraktion der CDU

nach § 59 GO

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 6/6669 -

Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Jahr 2020 (Thüringer Haushaltsgesetz 2020 - ThürHhG 2020 -)

Der Thüringer Landtag möge beschließen:

Das Thüringer Gesetz über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Jahr 2020 (Thüringer Haushaltsgesetz 2020 - ThürHhG 2020 -) – Drucksache 6/6669 – wird zur erneuten Beratung in den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen.

Begründung:

Mit dem inzwischen vorliegenden Ergebnis eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens zur Verfassungsmäßigkeit von Nachwahlhaushalten in Thüringen vom 11. Juni 2019 (liegt an) steht ein Verfassungsverstoß im Raum, wenn der Landtag das Gesetz beschließen sollte.

Ein Übergriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags durch ein Nachwahlhaushaltsgesetz für das Jahr 2020 mit Fortwirkungen für das Jahr 2021 lasse sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Denn es bestehe keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Vorlage eines Haushaltsplans, um einen haushaltslosen Zustand zu vermeiden. Bereits bestehende Vorbelastungen des Budgetrechts des 7. Thüringer Landtags verpflichteten nicht zur Aufstellung eines Haushaltsplans. Die möglichen Regierungsoptionen einer künftigen Minderheitsregierung oder einer nur geschäftsführenden Regierung rechtfertigten keinen Eingriff in das Budgetrecht des neu zu wählenden 7. Thüringer Landtags.

TLT/7808/19/8

Der 7. Thüringer Landtag könne auch nach Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichthofs weder aus eigener Initiative einen Nachtragshaushalt beschließen, um selbst eine Änderung des Haushaltsgesetzes herbeizuführen, noch eine amtierende Landesregierung dazu verbindlich veranlassen. Dem 7. Thüringer Landtag sei es seinerseits verwehrt, ein Nachwahlhaushaltsgesetz zu verabschieden.

Geltungsdauer und Gesetzesinitiativrecht von einerseits Sachgesetz und andererseits Haushaltsgesetz unterschieden sich zu stark voneinander, um aus den landeswahlperiodenübergreifend geltenden Sachgesetzen eine Rechtfertigung für den Übergriff in das Budgetrecht herzuleiten.

Mit dem Erlass des Haushaltsgesetzes 2020 griffe der 6. Thüringer Landtag hingegen in die demokratische Legitimation des 7. Thüringer Landtags ein, obwohl die eigene demokratische Legitimation für das Jahr 2020 keinen Zuweisungsgehalt mehr entfalten wird. Ein Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 mit Folgewirkung für das Haushaltsjahr 2021 käme einer faktischen Selbstverlängerung der Wahlperiode durch den 6. Thüringer Landtag gleich. Durch ein Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 mit Folgen auch für das Haushaltsjahr 2021 könnte auch die Struktur der dann im Amt befindlichen Landesregierung vorgeprägt und ein politisches Programm aufgedrängt werden, das nicht mit ihren politischen Zielsetzungen übereinstimmt. Schließlich steht in Rede, dass der 6. Thüringer Landtag keine Rücksicht auf das Budgetrecht des noch zu wählenden 7. Thüringer Landtags nimmt, weshalb eine Verletzung seiner Verfassungsorgantreuepflicht und damit ein rechtmissbräuchliches Handeln drohen.

Weder die Landesregierung noch die regierungstragenden Fraktionen haben im Wege einer nach der Thüringer Landeshaushaltsordnung vorgesehenen Ergänzungsvorlage bzw. mit Änderungsanträgen in der Ausschussberatung auf die im Gutachten der Landtagsverwaltung vom 24. Januar 2019 aufgezeigten Instrumente zur dort vertretenen Möglichkeit der Reduzierung verfassungsrechtlicher Risiken reagiert.

Mit der Zurücküberweisung in den Haushalts- und Finanzausschuss besteht die Möglichkeit, die im Raume stehende Verfassungswidrigkeit eines Nachwahlhaushalts vor dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse zu beraten und ein gegebenenfalls verfassungswidriges Handeln des Landtags zu vermeiden.

Für die Fraktion:

Mike Mohring

Anlage

„Verfassungsmäßigkeit eines Nachwahlhaushalts in Thüringen“

Anlage zum Antrag nach § 59 GO

Verfassungsmäßigkeit

eines Nachwahlhaushalts in Thüringen

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag

von

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Potsdam, den 11. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

A. Gutachtenauftrag und Gang der Darstellung 5

B. Ausgangslage 6

I. Tatsächliche Ausgangslage 6

II. Rechtliche Rahmenbedingungen 6

1. Grundgesetzliches Vorbild 6

2. Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes 7

3. Thüringer Verfassung 7

a) Haushaltsgesetz, Art. 99 ThürVerf 7

b) Vorläufige Haushaltsführung, Art. 100 ThürVerf 8

c) Wahl des Ministerpräsidenten, Art. 70 Abs. 3 ThürVerf 8

d) Geschäftsführende Landesregierung, Art. 75 ThürVerf 9

C. Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Budgetrecht des neuen Landtags 10

I. Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags 10

II. Eingriff 11

1. Haushaltsgesetz 2020 11

2. Fortgeltungsanordnung 11

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs? 12

1. Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplans? 12

2. Vermeidung eines haushaltslosen Zustands? 14

3. Sonstige Bindungen des Budgetrechts des künftigen Landtags 15

4. Drohende Minderheitsregierung? 16

5. Geschäftsführende Regierung? 17

6. Möglichkeit des Nachtragshaushalts? 18

7. Sonstige wirksame haushaltsrechtliche Instrumente des neu gewählten Landtags? 19

a) Schlichter Parlamentsbeschluss 20

b) Vertrauensentzug 20

c) Organstreit 20

8. Verabschiedung eines Nachwahlhaushaltsgesetzes durch den künftigen Landtag? 21
9. Vergleichbare Rechtfertigung wie bei Sachgesetzen? 21
IV. Zwischenergebnis 22
D. Erfordernis demokratischer Legitimation 23
I. Demokratische Legitimation des neuen Landtags 23
II. Eingriff in die demokratische Legitimation des neuen Landtags 23
III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs? 23
1. Eigene demokratische Legitimation des bisherigen 6. Thüringer Landtags 24
2. Andere Begründungswege der Legitimation 24
a) Funktionell-institutionelle Legitimation 24
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation 25
IV. Zwischenergebnis 25
E. Rechtfertigungsbedürftige faktische Selbstverlängerung der Legislaturperiode 26
I. Legislaturperiode 26
II. Faktische Verlängerung der Legislaturperiode 26
III. Rechtfertigung der faktischen Verlängerung der Legislaturperiode? 26
IV. Zwischenergebnis 27
F. Auswirkungen auf die neue Landesregierung 28
I. Keine Bindung an die Ausgabenermächtigungen 28
II. Vorprägung der Struktur der neuen Landesregierung 28
III. Bedeutung von Rechnungslegung und Entlastung 29
IV. Zwischenergebnis 29
G. Verbot des Rechtsmissbrauchs 30
I. Formal bestehende Rechtsposition 30
II. Verbot des treuwidrigen Ausnutzens der Rechtsposition 30
III. Zwischenergebnis 31
H. Gesamtergebnis 32
Abkürzungsverzeichnis 34

Literaturverzeichnis 36

A. Gutachtenauftrag und Gang der Darstellung

Der Unterzeichner ist von der CDU-Fraktion im 6. Thüringer Landtag beauftragt worden, ein rechtswissenschaftliches Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit des von der derzeitigen Thüringer Landesregierung in den 6. Thüringer Landtag eingebrachten Entwurfs eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 zu erstellen.

Nach einer Schilderung der tatsächlichen und rechtlichen Ausgangslage (B.) im Freistaat Thüringen wird untersucht, ob der noch für das Jahr 2019 geplante Beschluss eines Haushaltsgesetzes mit einem Landeshaushalt ausschließlich für das Jahr 2020 gegen die Thüringer Landesverfassung verstößt. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Frage, ob ein Verstoß gegen das Budgetrecht des noch zu wählenden neuen 7. Thüringer Landtags vorliegt (C.). Ergänzend werden auch die fragwürdige demokratische Legitimation des 6. Thüringer Landtags für diese Maßnahme (D.) sowie die darin liegende faktische Selbstverlängerung seiner Legislaturperiode (E.) betrachtet. Zudem werden die Auswirkungen auf die künftig während der Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags im Amt befindliche Landesregierung in den Blick genommen (F.). Überdies wird auf einen möglichen Rechtsmissbrauch durch den 6. Thüringer Landtag eingegangen (G.). Schließlich werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst (H.).

Gegenstand dieses Gutachtens sind ausschließlich rechtswissenschaftliche Fragestellungen, nicht aber politik-, verwaltungs-, betriebs- oder finanzwissenschaftliche Erörterungen.

B. Ausgangslage

Um die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs des Nachwahlhaushaltsgesetzes beantworten zu können, soll kurz die tatsächliche (I.) und rechtliche (II.) Ausgangslage in Erinnerung gerufen werden.

I. Tatsächliche Ausgangslage

Der 6. Thüringer Landtag wurde am 14. September 2014 gewählt. Die auf eine Mehrheit im Landtag aus den Fraktionen Die Linke, SPD und Bündnis 90 / Die Grünen gestützte Landesregierung unter dem Ministerpräsidenten Bodo Ramelow brachte am 18. Januar 2019[1] den Gesetzentwurf eines Thüringer Gesetzes über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Drucksache 6/6669) in den 6. Thüringer Landtag ein. Dieser Entwurf sieht neben dem Inkrafttreten gemäß § 17 am 1. Januar 2020 in seinem § 15 vor, dass fast alle Bestimmungen des Haushaltsgesetzes über das Haushaltsjahr 2020 hinaus bis zum Inkrafttreten des Thüringer Haushaltsgesetzes für das Jahr 2021 gelten. Zuletzt wurde die im Abgeordneteninformationssystem bereitgestellt Fassung am 15. April 2019 aktualisiert.

Die Wahl zum nachfolgenden 7. Thüringer Landtag ist erst für den 27. Oktober 2019 vorgesehen. Mit dessen Zusammentritt spätestens am 27. November 2019[2] wird die Legislaturperiode des 6. Thüringer Landtags enden.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Der zutreffende Zeitpunkt für die Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes in den Landtag bestimmt sich nach dem grundgesetzlichen Vorbild (1.), dem Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes (2.) sowie der Thüringer Landesverfassung (3.).

1. Grundgesetzliches Vorbild

Im Grundgesetz bestimmt das sogenannte Vorherigkeitsgebot des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG, dass der Haushaltsplan für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Zudem regelt Art. 110 Abs. 3 GG, dass die Gesetzesvorlage nach Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG sowie Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes gleichzeitig mit der Zuleitung an den Bundesrat beim Bundestag eingebracht werden. Daraus entnehmen das BVerfG[3] sowie die ganz überwiegende Auffassung in der Literatur[4], dass solche Vorlagen im Unterschied zu der allgemeinen Regelung des Art. 76 Abs. 1 GG nur

---

[1] Der Entwurf wurde am 19. März 2019 im Abgeordneteninformationssystem bereitgestellt.
[2] Vgl. Art. 50 Abs. 3 S. 1 ThürVerf.
[3] BVerfGE 70, 324 (355); 119, 96 (120).
[4] Z.B. *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 113 f.; ders. in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 174. Aktualisierungslieferung, Stand September 2015, Art. 110 GG, Rn. 163; *Werner Heun* in: Dreier, Grundge-

von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht werden können. Eine ausdrückliche Vorschrift für den Fall, dass die Legislaturperiode des bisherigen Bundestages erst kurz vor Beginn des neuen Haushaltsjahres endet und ob dann der alte oder der neue Bundestag für den Beschluss des Haushaltsgesetzes für das kommende Haushaltsjahr zuständig sein sollen, enthält das Grundgesetz nicht.

Auch eine explizite Regelung über die Legislaturperioden der Landtage und den Umgang mit Landeshaushaltsgesetzen, die einen Landeshaushaltsplan erst für einen Zeitraum nach Beginn der Legislaturperiode des neuen Landtags feststellen, findet sich im Grundgesetz nicht. Einzig Art. 115h Abs. 1 S. 1 GG thematisiert ausdrücklich die Dauer der Legislaturperioden der Landtage und ordnet an, dass die während des Verteidigungsfalles ablaufenden Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles enden.[5]

2. Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes

Das gemäß Art. 109 Abs. 4 GG für Bund und Länder gemeinsam geltende Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes wiederum ordnet in § 9 Abs. 1 HGrG lediglich an, dass der Haushaltsplan für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufgestellt werden kann.[6] Ausdrückliche Bestimmungen zu Haushaltsgesetzen, die sich nur auf einen Zeitraum jenseits der Legislaturperiode des beschließenden Parlaments beziehen, finden sich auch darin nicht.

3. Thüringer Verfassung

Die Thüringer Verfassung bewegt sich im Finanzverfassungsrecht weitestgehend in den vom Bundesrecht vorgezeichneten Bahnen, sowohl was das Haushaltsgesetz (a) als auch die vorläufige Haushaltsführung (b) betrifft. Zu beachten sind ferner die Bestimmungen über die Wahl des Ministerpräsidenten (c) und die geschäftsführende Landesregierung (d).

a) Haushaltsgesetz, Art. 99 ThürVerf

Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf bestimmt, dem Vorbild des Art. 110 Abs. 2 S. 1 GG folgend, dass der Haushaltsplan vor Beginn der Rechnungsperiode für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren

---

setz-Kommentar, Bd. III, 3. Auflage, 2018, Art. 110 GG, Rn. 34; *Ekkehart Reimer* in: *Volker* Epping / *Christian* Hillgruber, 40. Edition, Stand 15.2.2018, Art. 110 GG, Rn. 64; *Helmut Siekmann* in: Michael Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, 2018, Art. 110 GG, Rn. 75; skeptisch äußert sich hingegen *Alexander von Portatius,* Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, S. 62.

[5] Siehe dazu *Werner Heun* in: Horst Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 3. Auflage, 2018, Art. 115h GG, Rn. 4.

[6] § 9 HGrG lautet: „(1) Der Haushaltsplan kann für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufgestellt werden. (2) Der Haushaltsplan kann in einen Verwaltungshaushalt und in einen Finanzhaushalt gegliedert werden; beide können jeweils für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufgestellt werden. Die Bewilligungszeiträume für beide Haushalte können in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren beginnen." Siehe dazu *Henning Tappe / Rainer Wernsmann,* Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage, 2019, Rn. 570; sowie *Hanno Kube*, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, S. 188 f.

getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt wird. Gemäß Art. 110 Abs. 3 S. 2 ThürVerf kann das Haushaltsgesetz vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes außer Kraft treten. Im Unterschied zum Grundgesetz regelt darüber hinaus Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf ausdrücklich, dass der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan sowie Entwürfe zu deren Änderung von der Landesregierung eingebracht werden.

b) Vorläufige Haushaltsführung, Art. 100 ThürVerf

Auch hinsichtlich der vorläufigen Haushaltsführung orientiert sich Art. 100 ThürVerf eng an der grundgesetzlichen Bestimmung des Art. 111 GG und sieht u.a. vor, dass die Thüringer Landesregierung nach Beginn des Haushaltsjahres bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes ermächtigt ist, alle Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, die nötig sind, um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen, die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Landes zu erfüllen sowie Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind. Auch in Thüringen führt ein haushaltsloser Zustand also nicht zu einem finanziell bedingten Stillstand der Staatsgeschäfte.

c) Wahl des Ministerpräsidenten, Art. 70 Abs. 3 ThürVerf

Besondere Beachtung hinsichtlich des etwaigen Erfordernisses eines bereits von dem Vorgängerlandtag beschlossenen Haushaltsgesetzes für einen erst während der Legislaturperiode des dann folgenden Landtags zu vollziehenden Haushaltsplan verdient auch die Regelung über die Wahl des Ministerpräsidenten gemäß Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Denn daraus können Rückschlüsse auf die politische Stabilität der von diesem gemäß Art. 70 Abs. 4 S. 1 ThürVerf zu bildenden Landesregierung gezogen werden. Während die Thüringer Verfassung in Art. 70 Abs. 3 S. 1, 2 ThürVerf hinsichtlich der ersten beiden Durchgänge für die Wahl des Ministerpräsidenten ebenso wie das Grundgesetz für die Kanzlerwahl in Art. 63 Abs. 2, 3 GG jeweils die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments verlangt, ist gemäß Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf im dritten Wahlgang[7] gewählt, wer die meisten Stimmen erhält. Nach der Thüringer Verfassung kann es daher eher als nach dem Grundgesetz zu einer Minderheitsregierung kommen, weil das Grundgesetz in einem solchen Fall neben der Minderheitsregierung auch die Auflösung des Bundestages gemäß Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG zulässt, was für den Thüringer Landtag gerade nicht vorgesehen ist.[8] Dies könnte möglicherweise den Bedarf nach einem bereits durch Haushaltsgesetz des Vorgängerlandtags beschlossenen Haushaltsplan erhöhen.

---

[7] Siehe zum Grundgesetz *Sven Hölscheidt / Daniel Mundil*, Wer hat die meisten Stimmen? Die Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase, DVBl. 2019, S. 73 ff.

[8] Siehe zur Minderheitsregierung *Günter Krings,* Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 2 (v.a. S. 3 f.).

d) Geschäftsführende Landesregierung, Art. 75 ThürVerf

Schließlich ist noch auf die Bestimmung über die geschäftsführende Landesregierung gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf hinzuweisen. Danach sind der Ministerpräsident und auf sein Ersuchen die Landesminister – ebenso wie gemäß Art. 69 Abs. 3 GG auf Ersuchen des Bundespräsidenten der Bundeskanzler und auf dessen oder auf präsidiales Ersuchen die Bundesminister – verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger weiterzuführen. Auch für die finanzielle Funktionsfähigkeit einer solchen geschäftsführenden Landesregierung kann möglicherweise ein bereits von dem Vorgängerlandtag durch Haushaltsgesetz beschlossener Haushaltsplan von großer Bedeutung sein.

C. Rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Budgetrecht des neuen Landtags

Die Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes mit einem Nachwahlhaushalt noch durch den 6. Thüringer Landtag könnte einen Eingriff (II.) in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags darstellen (I.), der nicht verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein könnte (III.).

I. Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags

Gemäß Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf wird in Thüringen der Haushaltsplan vor Beginn der Rechnungsperiode für ein oder mehrere Jahre, nach Jahren getrennt, durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Nach Art. 98 Abs. 1 S. 1 ThürVerf sind alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes in den Haushaltsplan einzustellen. Zur Gesetzgebung berufen ist gemäß Art. 81 Abs. 2 Alt. 1 ThürVerf ausschließlich der Landtag. Zwar besteht grundsätzlich gemäß Art. 81 Abs. 2 Alt. 2 ThürVerf auch die Möglichkeit der Volksgesetzgebung durch einen vom Volk beschlossenen Volksentscheid; einem solchen Volksentscheid muss jedoch ein entsprechendes Volksbegehren vorausgehen – und gemäß Art. 82 Abs. 2 ThürVerf sind Volksbegehren zum Landeshaushalt unzulässig.[9] Damit ist das Budgetrecht vollständig beim Landtag konzentriert, und zwar, da es sich bei dem Landtag um kein permanentes Organ handelt, bei dem jeweiligen Landtag in seiner aktuellen personellen Zusammensetzung, wie sie sich aus der nach Art. 50 ThürVerf periodisch durchzuführenden Landtagswahl ergibt.[10]

Dieses Budgetrecht betrifft im Schwerpunkt den Beschluss des Haushaltsgesetzes für die künftige Rechnungsperiode, aber zum Teil auch die Mitwirkung am Vollzug des gegenwärtigen Haushalts[11] und schließlich die Kontrolle des vorangegangenen Haushaltsgebarens.

Das Budgetgesetzgebungsrecht erschöpft sich dabei nicht in der rein rechnerischen Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben, wie sie sich vor allem durch die Bundessteuergesetze[12] und die Leistungen im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs[13] einerseits sowie die Zahlungsverpflichtungen an die Bürger auf Grund von Sozialgesetzen und anderen bundesrechtlichen Vorschriften andererseits ergeben. Vielmehr verbleibt dem Landtag ein substantieller eigener Gestaltungsspielraum, der sich beispielsweise auf der Einnahmenseite in der Entscheidung über die Veräußerung von Landesvermö-

---

[9] Siehe zum Ausschluss direktdemokratischer Elemente im Haushaltsrecht *Kai von Lewinski*, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, DÖV 2015, S. 406 (410); *Henning Tappe / Rainer Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage, 2019, Rn. 85 ff.

[10] Der Thüringer Verfassungsgerichtshof (Urt. v. 10. 7. 2013 – VerfGH 10/11, NVwZ-RR 2013, S. 905 ff.) spricht dabei selbst vom *„Königsrecht des Parlaments"*.

[11] Vgl. *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 155.

[12] Siehe Art. 105 GG mit der Konzentration des Gesetzgebungsrechts in Steuerangelegenheiten beim Bund.

[13] Art. 107 GG i.V.m. Art. 143f; 143g GG.

gen und auf der Ausgabenseite in der Ausbringung von Planstellen oder der Bereitstellung von Mitteln für den kommunalen Finanzausgleich[14] zeigt.

II. Eingriff

In dieses Budgetrecht könnte durch das bisher als Entwurf vorliegende Haushaltsgesetz 2020 im Falle seiner Verabschiedung durch den 6. Thüringer Landtag (1.) sowie durch die darin enthaltene Fortgeltungsanordnung (2.) eingegriffen werden.

1. Haushaltsgesetz 2020

Das von der Thüringer Landesregierung am 18. Januar 2019 als Entwurf in den Thüringer Landtag eingebrachte Haushaltsgesetz soll noch durch den 6. Thüringer Landtag beschlossen werden und ausweislich seines § 1 für das Kalenderjahr 2020 gelten. Damit liegen sowohl der Beginn als auch das Ende des durch das Haushaltsgesetz festzustellenden Haushaltsplans nach der nächsten Landtagswahl in Thüringen am 27. Oktober 2019. Damit wird dem 7. Thüringer Landtag, der gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 2 ThürVerf spätestens am 30. Tag nach der Landtagswahl, d.h. spätestens am 27. November 2019, zusammenzutreten hat, die Möglichkeit genommen, selbst erstmals durch Haushaltsgesetz den Haushaltsplan für das Jahr 2020 zu beschließen. Schon darin liegt ein Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags, selbst wenn dieser noch zu wählende Landtag dann noch am Haushaltsvollzug, z.B. durch die Aufhebung etwaiger Sperrvermerke, beteiligt bleiben sollte und nach Ablauf des Haushaltsjahres auch noch – mit maßgeblicher Unterstützung des Thüringer Landesrechnungshofes nach Art. 102 Abs. 2 ThürVerf – den Haushaltsvollzug zu kontrollieren und über die Entlastung der dann amtierenden Landesregierung gemäß Art. 102 Abs. 3 ThürVerf zu entscheiden hat.

2. Fortgeltungsanordnung

Dieser Eingriff wird noch durch die Fortgeltungsanordnung[15] des § 15 ThürHhG-E 2020 verlängert und vertieft. Diese Vorschrift bestimmt wörtlich:

> *„§ 15 [ThürHhG-E 2020] Fortgeltung*
>
> *§ 2 Abs. 1 bis 4 und 6 sowie die §§ 3 bis 15 gelten über das Haushaltsjahr 2020 hinaus bis zum Tage des Inkrafttretens des Thüringer Haushaltsgesetzes für das Jahr 2021."*

---

[14] Vgl. Art. 106 Abs. 7 GG i.V.m. den jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Vorschriften; in Thüringen das Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 31. Januar 2013, GVBl. 2013, S. 10, zuletzt geändert durch Gesetz Art. 1 des Gesetzes vom 12. Februar 2018, GVBl. 2018, S. 5. Siehe auch *Th. Schmidt*, Die Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs, DÖV 2012, S. 8 ff.

[15] Siehe zu solchen Fortwirkungsklauseln *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 99 ThürVerf, Rn. 23; sowie *Eike Michael Frenzel,* Haushaltsrecht und verfassungsrechtliches Koppelungsverbot: Auch eine Frage des Gesetzesverfahrensrechts, DÖV 2006, S. 158 (159).

Sieht man einmal von den offensichtlichen redaktionellen Fehlern ab, dass diese Norm sich einerseits ihrem Wortlaut nach sogar auf sich selbst bezieht und auf der anderen Seite den § 16, wonach Status- und Funktionsbezeichnungen in dem Haushaltsgesetz jeweils in männlicher und weiblicher Form gelten, ohne ersichtlichen Grund nicht einbezieht, so folgt daraus, dass die Regelungen des Haushaltsgesetzes des Jahres 2020 bei verspätetem oder unterbliebenem Erlass eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2021 auch für dieses dann folgende Jahr noch Geltung beanspruchen. Zwar geht diese Norm auf eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 99 Abs. 2 S. 2 ThürVerf zurück, der dem Art. 110 Abs. 4 S. 2 GG nachgebildet ist. Im Zusammenwirken mit dem angestrebten Erlass eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 noch durch den 6. Thüringer Landtag ergibt sich daraus aber, dass der 6. Landtag sogar für zwei der fünf Jahre der Legislaturperiode gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 ThürVerf des 7. Thüringer Landtags diesem das Budgetrecht entziehen könnte, sollte die dann amtierende Landesregierung keinen Entwurf eines neuen Nachtragshaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 bzw. den Entwurf eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2021 gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf in den 7. Landtag einbringen oder sich in dem 7. Landtag jeweils keine Mehrheit für ein solches (Nachtragshaushalts)gesetz gemäß Art. 61 Abs. 2 S. 1 ThürVerf finden.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs?

Möglicherweise könnte der in einem Beschluss des von der Landesregierung vorgelegten Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2020 durch den 6. Thüringer Landtag liegende erhebliche Eingriff in das Budgetrecht des dann zusammengekommenen 7. Thüringer Landtags aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. In Betracht kommen eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplans (1.), die Vermeidung eines haushaltslosen Zustands (2.) sowie die ohnehin bestehende Vorbelastung des Budgetrechts des kommenden Landtags (3.). Zudem sind die Regierungsoptionen einer künftigen Minderheitsregierung (4.) oder einer nur geschäftsführenden Landesregierung (5.) zu bedenken. Die Möglichkeit des Beschlusses eines Nachtragshaushalts (6.) und sonstige haushaltsrechtliche Instrumente des künftigen Landtags (7.) könnten ebenso gegen die Verfassungswidrigkeit sprechen wie die gesetzgeberische Möglichkeit für den 7. Thüringer Landtag, seinerseits wiederum ein Nachwahlhaushaltsgesetz zu beschließen (8.). Schließlich ließe sich an eine vergleichbare Rechtfertigung wie bei Sachgesetzen denken (9.), die ebenfalls wahlperiodenübergreifend gelten.

1. Verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplans?

Gegebenenfalls ließe sich der erhebliche Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags dadurch rechtfertigen, dass gemäß Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf der Haushaltsplan *„vor Beginn des Rechnungsjahres“* durch das Haushaltsgesetz festzustellen ist. Diese Verpflichtung trifft alle am Ver-

fahren der Haushaltsaufstellung beteiligten Verfassungsorgane[16], also die Landesregierung, die gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf den Entwurf des Haushaltsgesetzes in den Landtag einzubringen hat, und den Landtag selbst, der gemäß Art. 99 Abs. 1; Art. 60 Abs. 1, Art. 61 ThürVerf das Haushaltsgesetz zu beraten und zu beschließen hat.

Dieser haushaltsrechtliche Grundsatz der Vorherigkeit verpflichtet die Thüringer Landesregierung grundsätzlich, den Entwurf des Haushaltsgesetzes für das kommende Jahr so rechtzeitig aufzustellen und in den Landtag einzubringen, dass der Landtag noch vor Beginn des kommenden Rechnungsjahres darüber beraten und Beschluss fassen kann.[17] Sollte der Termin für die Wahl zum neuen Landtag indes so spät liegen, dass der neue Landtag voraussichtlich nicht mehr vor Beginn des nächsten Rechnungsjahres den Haushalt wird beschließen können, wie dies angesichts der geplanten Landtagswahl in Thüringen am 27. Oktober 2019 der Fall ist, so kann dies die Landesregierung nicht daran hindern, ihrerseits alle Vorbereitungen zu treffen, damit über den neuen Haushalt noch rechtzeitig Beschluss gefasst werden kann. Es ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden, wenn die derzeitige Landesregierung den Entwurf des Haushaltsgesetzes so rechtzeitig in den Landtag einbringt, dass – ohne eine bevorstehende Wahl mit anschließendem Zusammentritt eines neuen Landtags – der bisherige Landtag noch rechtzeitig darüber entscheiden könnte. Die bevorstehende Landtagswahl verhindert grundsätzlich nicht die Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes durch die Landesregierung.

Für den derzeit bestehenden 6. Thüringer Landtag bieten sich zwei Möglichkeiten an im Umgang mit diesem eingebrachten Entwurf des Haushaltsgesetzes:

Sollte der 6. Thüringer Landtag den Entwurf nach Beratung beschließen, befolgte er zwar den Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit und vermiede einen haushaltsloses Zustand, er entzöge dem 7. Thüringer Landtag aber das Budgetrecht für im Extremfall bis zu zwei Jahre.[18]

Beschränkte der 6. Thüringer Landtag sich hingegen auf eine bloße Beratung des Entwurfs oder behandelte diesen überhaupt nicht mehr parlamentarisch, dann fiele mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 1 ThürVerf der Entwurf der sachlichen Diskontinuität anheim. Als Folge könnte möglicherweise der Grundsatz der Vorherigkeit nicht gewahrt werden und es käme Anfang des Jahres 2020 für einige Monate zu einem haushaltslosen Zustand; das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags würde aber nicht übermäßig eingeschränkt. Vielmehr könnte die dann

---

[16] Vgl. für die Bundesebene *Michael Kloepfer,* Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 20, 22.
[17] Vgl. *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 144 f.
[18] Siehe die Fortgeltungsklausel des § 15 ThürHhG-E 2020.

amtierende Landesregierung (wie auch immer sie zusammengesetzt sein sollte) den bisherigen Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 erneut oder einen inhaltlich abgewandelten Entwurf in den 7. Thüringer Landtag einbringen, über den dieser zu beraten und zu beschließen hätte.

In diesem das verfassungsrechtlich gebotene Verhalten des 6. Thüringer Landtags prägenden Konflikt zwischen dem Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit und dem Gebot der Wahrung des Budgetrechts des folgenden 7. Thüringer Landtags ist zu beachten, dass der Grundsatz der Vorherigkeit keinen Selbstzweck darstellt, sondern gewährleisten soll, dass für das finanziell relevante Handeln der Landesregierung eine parlamentsgesetzliche Grundlage zur Verfügung steht. Letztlich sichert der Grundsatz der Vorherigkeit das parlamentarische Budgetrecht ab[19] und stellt eine besondere Ausprägung dieses Rechts dar. Wegen dieses mit dem Vorherigkeitsgrundsatz verfolgten Zwecks ist der Grundsatz in einer Weise auszulegen, dass dem Budgetrecht möglichst wirksam Geltung verschafft wird. Daher muss der Grundsatz der Vorherigkeit gegebenenfalls zunächst für einen kurzen Zeitraum zurücktreten, um überhaupt das Inkrafttreten eines Haushaltsgesetzes zu ermöglichen, das dem dann gewählten 7. Thüringer Landtag zugerechnet werden kann.[20] Nur auf diese Weise wird gewährleistet, dass zumindest für den größten Teil des Jahres 2020 das finanziell relevante Handeln der dann amtierenden Landesregierung auf den Willen des in diesem Zeitraum bereits gewählten 7. Thüringer Landtags zurückgeführt werden kann.

2. Vermeidung eines haushaltslosen Zustands?

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass vor allem die Vermeidung eines haushaltslosen Zustands für eine Beschlussfassung bereits des 6. Thüringer Landtags über den Haushalt für das Jahr 2020 mit den aufgezeigten Folgewirkungen auch für das Jahr 2021 sprechen könnte. Indes bewirkt ein solcher haushaltsloser Zustand in Thüringen wie auch im Bund und in den übrigen Ländern keinen Stillstand der Staatsgeschäfte, also einen „government shutdown", wie er aus den USA bekannt ist[21]. Vielmehr ist dieser Fall auch von der Thüringer Verfassung ausdrücklich bedacht und in Art. 100 ThürVerf einer angemessenen Regelung zugeführt worden. Einerseits gewährleistet diese eng an Art. 111 GG angelehnte Bestimmung über die vorläufige Haushaltsführung die Weiterführung der staatlichen Aktivitäten durch die verfassungsunmittelbare Ermächtigung zu Ausgaben für gesetzlich bestehende Einrichtungen, rechtlich begründete Verpflichtungen des Landes sowie die Fortsetzung von Bauten, Beschaffungen und sonstigen Leistungen, sofern für diese bereits durch den Haushalts-

[19] Ebenso *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 99 ThürVerf, Rn.5.
[20] Zu Verzögerungen auf Grund von Neuwahlen siehe *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 99 ThürVerf, Rn. 6.
[21] Siehe dazu *Kyrill-Alexander Schwarz / Werner Radziwill*, „Government shutdown" – Funktionsfähigkeit des Budgetrechts in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, DVBl. 2014, S. 469 (v.a. S. 472 f.).

plan eines Vorjahres Beträge bewilligt worden sind. Andererseits baut diese Vorschrift durch die Verhinderung des Beginns neuer Investitionen oder der Einstellung weiterer Beschäftigter auch hinreichenden Einigungsdruck auf, um im Landtag ein neues Haushaltsgesetz zu beschließen.[22]

Bedenkt man, dass zusätzlich zu der vorläufigen Haushaltsführung gemäß Art. 100 ThürVerf auch noch die Möglichkeit über- und außerplanmäßiger Ausgaben mit vorheriger Zustimmung des Landesfinanzministers gemäß Art. 101 ThürVerf besteht[23], so wird der während der Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags dann amtierenden Landesregierung auch ohne ein Haushaltsgesetz ein hinreichender finanzieller Spielraum für ihr Handeln gewährt.

In Anbetracht dieser ausgewogenen verfassungsunmittelbaren Ausgabenermächtigungen besteht für Thüringen aus landesverfassungsrechtlicher Sicht überhaupt kein Bedarf, dass der am Ende seiner Legislaturperiode befindliche 6. Landtag quasi „auf Vorrat" ein Haushaltsgesetz für die Dauer der Legislaturperiode des nächsten, erst noch zu wählenden, 7. Landtags beschlösse.

3. Sonstige Bindungen des Budgetrechts des künftigen Landtags

Möglicherweise könnte der Erlass eines Haushaltsgesetzes bereits durch den 6. Thüringer Landtag für das vollständig in der Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags liegende Haushaltsjahr 2020 sowie der mittelbaren Auswirkungen auch für das Haushaltsjahr 2021 dadurch gerechtfertigt werden, dass auch dem 7. Landtag als Haushaltsgesetzgeber kaum ein haushaltsrechtlicher Spielraum verbliebe, mit anderen Worten, dass es „ohnehin nicht darauf ankäme".

Dafür könnte sprechen, dass in der parlamentarischen Praxis kein Haushaltsgesetzgeber beim Stande Null beginnen kann, sondern sein haushaltspolitischer Spielraum in vielerlei Hinsicht verengt ist: Zu erinnern ist etwa an die Vorbelastung durch Zins- und Tilgungszahlungen für in früheren Jahren aufgenommene Kredite des Landes, die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben führen können, sowie die Aufnahme von Verpflichtungsermächtigungen in frühere durch Haushaltsgesetz beschlossene Haushaltspläne. Auch die frühere Ausbringung von Planstellen bindet den Haushaltsgesetzgeber zum Teil jahrzehntelang.

---

[22] Vgl. *Hopfe*, Plenar- und Ausschussdienst der Landtagsverwaltung, Thüringer Landtag, 1. Wahlperiode, 20. Sitzung des Unterausschusses des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses am 9. Oktober 1992, Wortprotokoll, S. 170; *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 145, 150; sowie zur Parallelvorschrift des Art. 111 GG auf Bundesebene *Matthias Rossi*, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313 (318).

[23] Dazu *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 150 ff.; sowie zur Parallelvorschrift des Art. 112 GG *Roger Fischer*, Handeln in fremdem Interesse – Zur Auslegung der Art. 111 und 112 des Grundgesetzes –, VerwArch 2007, S. 543 (557 ff); *Nico Gumboldt*, Zu den Grenzen des Notbewilligungsrechts des Finanzministers nach Art. 112 GG, LKV 2007, S. 356 (357); *Christian Jahndorf*, Das Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, DVBl. 1998, S. 75 (v.a. S. 77 f.); *Hans-Bodo Leibinger / Bernd Jordan*, Das Notbewilligungsrecht des Bundesministers der Finanzen, DÖV 1989, S. 16 (v.a. S. 16 f.); *Matthias Rossi*, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313 (318).

Indes würde eine solche resignative Auffassung der Wirklichkeit des haushaltspolitischen Spielraums auch eines Landesgesetzgebers nicht gerecht. Vielmehr strebt die Thüringer Verfassung danach, diesen Spielraum zu erhalten und sogar zu erweitern. So gilt bereits nach bisherigem Recht gemäß Art. 98 Abs. 2 S. 1 ThürVerf, dass für die Aufnahme von Krediten oder die Abgabe von Gewährleistungen eine ausdrückliche gesetzliche Regelung erforderlich ist und eine bloße Entscheidung der Exekutive nicht ausreicht. Sollte bis zum Beginn des Jahres 2020 diese Regelung der Kreditaufnahme nicht durch eine an die Vorgaben der sogenannten „Schuldenbremse" des Art. 109 Abs. 3 GG angepasste Regelung ersetzt werden, dann könnte das Land Thüringen ab diesem Zeitpunkt überhaupt keine neuen Kredite mehr aufnehmen, was zwar kurzfristig die Finanzlage verschärfte, mittel- bis langfristig den Spielraum des Haushaltsgesetzgebers aber erweitern könnte. Zudem ist auf die Vorschrift des Art. 98 Abs. 3 ThürVerf hinzuweisen, wonach die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben grundsätzlich höchsten 40% der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen darf. Diese im deutschlandweiten Vergleich einzigartige Regelung stellt noch einmal besonders heraus, dass die Belastung für künftige Landeshaushalte gering gehalten werden soll.[24]

Schließlich erfassen all diese Bindungen durch vorherige Kreditaufnahme, Erteilung von Gewährleistungen, Ausbringung von Planstellen oder Ähnliches immer nur Teilbereiche des Haushalts, aber niemals den gesamten Haushalt. Dem Haushaltsgesetzgeber verbleibt selbst in diesen Fällen stets noch ein Spielraum für eigene haushaltspolitische Akzente.[25] Daher lässt sich die Existenz budgetmäßiger Vorbelastungen nicht als Argument für die Beschneidung des Haushaltsrechts des künftigen Landtags anführen.

4. Drohende Minderheitsregierung?

Eventuell ließe sich die Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit den Folgewirkungen auch für das Jahr 2021 durch den 6. Thüringer Landtag, dessen Legislaturperiode bereits im Jahr 2019 endet, aber dadurch rechtfertigen, dass nach der nächsten Landtagswahl möglicherweise keine stabile politische Mehrheit durch eine oder mehrere miteinander koalierende Fraktionen bereitstehen könnte, um eine neue Landesregierung zu bilden. In diesem Fall könnte ein bereits von dem 6. Thüringer Landtag durch Haushaltsgesetz beschlossener Haushaltsplan das Handeln einer etwaigen Minderheitsregierung – welcher politischen Couleur auch immer – während der Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags erleichtern.

---

[24] Vgl. *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 98 ThürVerf, Rn. 41.

[25] Siehe zu dieser „Freien Spitze" *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 154; sowie *Kai von Lewinski*, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, DÖV 2015, S. 406.

Zwar zielt die Thüringer Verfassung ebenso wie das Grundgesetz[26] auf eine stabile parlamentarische Mehrheit und auf eine Regierung ab, die sich auf diese Mehrheit stützen kann. In der Thüringer Verfassung ist aber auch die Minderheitsregierung vorgesehen, wie sich aus der Möglichkeit der Wahl eines Ministerpräsidenten nur mit einfacher Stimmenmehrheit gemäß Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf ergibt. Eine solche Minderheitsregierung muss in jedem Einzelfall um parlamentarische Mehrheiten für ihre Vorhaben werben, was auch für den Entwurf des Haushaltsgesetzes gilt.[27] Dieses Werben, was Teil des politischen Prozesses ist und letztlich eine Ausprägung des Demokratieprinzips gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf darstellt, darf der Minderheitsregierung nicht dadurch abgenommen werden, dass der Vorgängerlandtag quasi „auf Vorrat" noch ein Haushaltsgesetz für das kommende Rechnungsjahr beschließt. Vielmehr muss die Minderheitsregierung sich gegebenenfalls auf das Nothaushaltsrecht des Art. 100 ThürVerf stützen.[28]

5. Geschäftsführende Regierung?

Wenn nach dem Gesagten eine Minderheitsregierung sich nicht auf einen von dem Vorgängerlandtag beschlossenen Haushalt stützen kann, könnte dies zumindest für eine geschäftsführende Landesregierung anders zu beurteilen sein. Die Thüringer Verfassung kennt verschiedene Wege, auf denen es zu einer geschäftsführenden Landesregierung kommen kann:

Zum einen endet gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 1 Var. 1 ThürVerf das Amt der Mitglieder der Landesregierung mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags, wobei gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf der Ministerpräsident und auf sein Ersuchten auch die Minister verpflichtet sind, die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger fortzuführen. Die geschäftsführende Landesregierung ist daher nach der Thüringer Verfassung kein ungewöhnlicher Sonderfall, sondern tritt regelmäßig nach jeder Landtagswahl und dem Zusammentritt eines neuen Landtags gemäß Art. 50 Abs. 3 ThürVerf auf.

Zum anderen kann es auch zu einer geschäftsführenden Landesregierung beim Rücktritt der bisherigen Regierung gemäß Art. 75 Abs. 2 S. 1 Var. 2 ThürVerf oder einem gescheiterten Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten nach Art. 75 Abs. 2 S. 1 Var. 3, Art. 74 ThürVerf bis zur Neuwahl des Landtags gemäß Art. 50 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürVerf kommen, wenn der Landtag nicht innerhalb von drei Wochen nach der Beschlussfassung über den Vertrauensantrag einen neuen Ministerpräsidenten wählt. In Anbetracht dieser Konstellation sind nach der Thüringer Verfassung sogar mehr Fälle einer geschäftsführenden Regierung möglich als nach dem Grundgesetz, welches einem Bundeskanzler

[26] Zur Minderheitsregierung unter dem Grundgesetz siehe *Günter Krings,* Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 2 ff.
[27] Siehe dazu *Günter Krings,* Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 2 (3 f.); *Matthias Rossi,* Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313 (319).
[28] Vgl. zur parallelen Rechtslage im Bund *Günter Krings,* Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 2 (4).

selbst für den Fall einer gescheiterten Vertrauensfrage gemäß Art. 68 GG den Verbleib im Amt ermöglicht.

Im Thüringer Verfassungsgefüge ist folglich die geschäftsführende Landesregierung geradezu angelegt, ohne dass der Verfassungsgeber dies zum Anlass genommen hätte, abweichende Vorschriften über die Möglichkeit des Erlasses eines Haushaltsgesetzes auch für eine erst noch kommende Legislaturperiode vorzusehen. Vielmehr ist die geschäftsführende Landesregierung ebenfalls auf die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung zu verweisen.[29]

Im Ergebnis kann daher auch die Möglichkeit einer geschäftsführenden Landesregierung es nicht rechtfertigen, zum Instrument eines Nachwahlhaushaltsgesetzes zu greifen.

6. Möglichkeit des Nachtragshaushalts?

Eventuell ließe sich der Beschluss eines Haushaltsgesetzes durch den 6. Thüringer Landtag für das erst nach dem Ende seiner Legislaturperiode beginnende Haushaltsjahr 2020 aber durch die Möglichkeit des dann gewählten 7. Thüringer Landtags rechtfertigen, durch ein Änderungsgesetz zum Haushaltsgesetz einen Nachtragshaushalt zu beschließen und so eigene haushaltspolitische Akzente zu setzen.[30] Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landes Brandenburg ging in seinem Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit eines die zeitlichen Grenzen einer Legislaturperiode überschreitenden Doppelhaushalts von einer solchen Handlungsoption des brandenburgischen Landtags aus und erblickte darin das zentrale Argument für die Verfassungsmäßigkeit eines entsprechenden Doppelhaushalts in Brandenburg.[31]

Während man für Brandenburg zumindest darüber streiten kann, ob diese Rechtsauffassung des Parlamentarischen Beratungsdienstes tatsächlich zutrifft[32], ist die Rechtslage in Thüringen eindeutig: Hier bestimmt Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf, dass *nur* die Landesregierung den Entwurf des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan sowie Entwürfe zu deren Änderung einbringen kann[33], was mittlerweile auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof noch einmal bestätigt hat[34]. Dies hat nicht nur für den

---

[29] Vgl. *Matthias Rossi*, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313 (316 f.).
[30] Ein solches Änderungsrecht vertritt *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 98 ThürVerf, Rn. 10, der das fehlende Gesetzesinitiativrecht des Landtags in Bezug auf das Haushaltsgesetz übersieht.
[31] Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg vom 22. November 2018, Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne, bearbeitet von *Marc Lechleitner*, S. 13 ff., S. 24 Mitte.
[32] A.A. offenbar *Herbert Günther,* Das Budgetinitiativrecht nach der Hessischen Verfassung, LKRZ 2008, S. 321 (323).
[33] Siehe dazu *Holger Fibich*, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001, S. 78, 144 f.; *Michael Noll,* Die haushaltsrechtliche Verantwortung des Finanzministers nach der Verfassung in Abgrenzung zur allgemeinen Ressortverantwortung nach der Landeshaushaltsordnung am Beispiel des § 37 LHO, ThürVBl. 2006, S. 1 (9). Fernliegend daher *Andreas Kniepert*, „Ein Land braucht einen Haushalt", Thüringer Allgemeine, 3.6.2019, S. 2.
[34] Thüringer Verfassungsgerichtshof, Az. VerfGH 10/11, Urteil vom 10.7.2013, S. 21.

Stammhaushalt, sondern auch für jeden Nachtragshaushalt zu gelten.[35] Angesichts eines vorangegangenen Beschlusses eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit den Fortwirkungen auch für das Jahr 2021 erhielte der 7. Thüringer Landtag also gerade keinen Zugriff mehr aus eigener Initiative auf das Haushaltsgesetz mit Haushaltsplan. Nach der insoweit eindeutigen Thüringer Rechtslage könnte nur die dann amtierende Landesregierung, handelte es sich nun um eine geschäftsführende, eine Minderheits- oder gar eine Mehrheitsregierung, den Entwurf eines Haushaltsgesetzes für einen Nachtragshaushalt des Jahres 2020 in den 7. Thüringer Landtag einbringen. Dem 7. Landtag selbst wäre es verwehrt, aus eigener Kraft ein neues Verfahren zur Haushaltsgesetzgebung anzustoßen.

Im Übrigen wäre der 7. Landtag auch rein faktisch gar nicht in der Lage, mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen einen eigenen Haushaltsplan aufzustellen.[36] Er könnte vermutlich nur die bisherigen Haushaltsansätze behutsam in die eine oder andere Richtung fortentwickeln. Die für eine grundlegend neue Akzentsetzung notwendigen umfangreichen Daten könnte er sich wohl kaum alleine durch die Geltendmachung von Informationsansprüchen gegen die Thüringer Landesregierung beschaffen. Dieses Informationsgefälle- und Komplexitätsproblem stellt sich nicht nur bei der erstmaligen Aufstellung eines Stammhaushalts, sondern auch bei jedem Nachtragshaushalt, sofern diesem eine andere Zielrichtung als dem ursprünglichen Stammhaushalt gegeben werden soll.

Daher kann auch der Verweis auf ein durch den 7. Thüringer Landtag gegebenenfalls zu beschließendes Nachtragshaushaltsgesetz den in einem Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes durch den 6. Thüringer Landtag liegenden Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags nicht rechtfertigen.

7. Sonstige wirksame haushaltsrechtliche Instrumente des neu gewählten Landtags?

Steht nach den bisherigen Erörterungen fest, dass nur eine künftige Landesregierung, nicht aber der Landtag selbst den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes in den Landtag einbringen kann, könnte dies aber gleichwohl zur Rechtfertigung des Eingriffs in das Budgetrecht des neuen Landtags genügen, wenn diesem andere hinreichend wirksame Instrumente verblieben, die Landesregierung zur Einbringung eines solchen Nachtragshaushalts gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf zu zwingen. In Betracht kommen ein schlichter Parlamentsbeschluss (a), der Entzug des parlamentarischen Vertrauens (b) sowie die Erhebung eines Organstreits vor dem Landesverfassungsgericht (c).

---

[35] Vgl. *Michael Kloepfer,* Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 21.

[36] Dies kommt in dem soeben zitierten Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landes Brandenburg nicht hinreichend zum Ausdruck; zutreffend hingegen *Christoph Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 104 f.; sowie *Herbert Günther,* Das Budgetinitiativrecht nach der Hessischen Verfassung, LKRZ 2008, S. 321 (324) „Überforderung des Parlaments".

a) Schlichter Parlamentsbeschluss

Ein schlichter Parlamentsbeschluss, mit dem der 7. Thüringer Landtag die dann amtierende Landesregierung aufforderte, den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes in den Landtag einzubringen, wäre rechtlich nicht bindend. Die Landesregierung könnte, ohne *rechtliche*[37] Folgen fürchten zu müssen, einen solchen Beschluss ignorieren.

b) Vertrauensentzug

Der Landtag könnte der Landesregierung auch nicht einfach mit dem Entzug des Vertrauens drohen und sie auf diese Weise zwingen, den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes in das Parlament einzubringen. Eine geschäftsführende Landesregierung könnte ohnehin nicht durch den Entzug des Vertrauens abgelöst werden[38], sondern durch die Neuwahl eines Ministerpräsidenten gemäß Art. 70 Abs. 3 ThürVerf. Für eine dann amtierende Minderheits- oder Mehrheitsregierung gölte, dass der Landtag dieser Regierung das Misstrauen nur durch die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder gemäß Art. 73 ThürVerf aussprechen könnte. Letztlich wäre eine gewählte Landesregierung nur hinsichtlich ihrer Etablierung, nicht aber in ihrem Fortbestand vom andauernden Vertrauen des Landtags abhängig.

c) Organstreit

Möglicherweise könnte der 7. Thüringer Landtag aber einen Organstreit gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 3 ThürVerf; § 11 Nr. 3, §§ 38 ff. ThürVerfGHG gegen die Thüringer Landesregierung anstrengen mit dem Ziel, die Landesregierung durch Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu verpflichten, den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes in den Landtag einzubringen.[39] Ein solches landesverfassungsgerichtliches Verfahren hätte aber nur dann Erfolg, wenn auch inhaltlich eine Pflicht der Landesregierung bestände, einen solchen Nachtragshaushalt vorzulegen. Zwar sind sämtliche Staatsorgane des Landes im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verpflichtet, dem landesverfassungsrechtlichen Gebot der Vorherigkeit des Landeshaushalts gemäß Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf nachzukommen. Diese Verpflichtung gilt uneingeschränkt aber nur für den Stammhaushalt. Eine entsprechende Pflicht zur Vorlage eines Nachtragshaushalts könnte nur für die Fälle bejaht werden, dass der Verfassungsgerichtshof den Stammhaushalt für verfassungswidrig erklärte oder dass die Einnahmen und Ausgaben des Landes sich in einer solchen Weise von der Haushaltsplanung entfernten, dass diese Abweichung auch nicht mit der Ermächtigung zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 101 ThürVerf aufgefangen werden könnte. Strebte eine Mehrheit im Landtag aber lediglich aus

---

[37] Davon zu trennen sind etwaige politische Folgen, die aber nicht geeignet sind, einen einer rechtlichen Verpflichtung nahekommenden Druck zur Vorlage des Entwurfs eines Haushaltsgesetzes aufzubauen.

[38] Zutreffend *Jakob Schemmel,* Die geschäftsführende Bundesregierung, NVwZ 2018, S. 105 (109).

[39] Dies erörtern hinsichtlich der Pflicht zur Vorlage des Stammhaushalts *Christoph Ohler* in: Joachim Linck u.a., Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, 2013, Art. 99 ThürVerf, Rn. 7; sowie *Michael Kloepfer,* Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 23.

politischen Gründen eine andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzung an, verpflichtete dies die Regierung nicht, die sich bereits auf ein beschlossenes Haushaltsgesetz stützen könnte, abweichende politische Vorstellungen zur Grundlage eines von ihr einzubringenden Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes zu machen. Fehlte es daher an einer materiell-rechtlichen Verpflichtung der Landesregierung, könnte diese auch nicht mit Aussicht auf Erfolg durch Einleitung eines Organstreitverfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof durchgesetzt werden.

Letztlich sind daher abgesehen von dem fehlenden Gesetzesinitiativrecht in Haushaltsangelegenheiten auch sonst keine wirksamen haushaltsrechtlichen Instrumente des neu gewählten 7. Thüringer Landtags ersichtlich, um die Vorlage des Entwurfs eines Nachtragshaushaltsgesetzes durch die dann amtierende Landesregierung zu erzwingen oder auf andere Weise auf deren haushaltsrechtliche Grundlagen Einfluss zu nehmen.

8. Verabschiedung eines Nachwahlhaushaltsgesetzes durch den künftigen Landtag?

Möglicherweise könnte der Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes durch den 6. Thüringer Landtag für das Jahr 2020 samt der Fortwirkungen für das Jahr 2021[40] auch dadurch gerechtfertigt werden, dass der 7. Thüringer Landtag am voraussichtlichen Ende seiner Legislaturperiode im Jahr 2024 seinerseits die Möglichkeit hätte, durch ein dann zu beschließendes Nachwahlhaushaltsgesetz für das Jahr 2025 mit etwaigen Fortwirkungen auch noch für das Jahr 2026 für weitere Jahre der Legislaturperiode des bereits im Laufe des Jahres 2024 zu wählenden 8. Thüringer Landtags die Haushaltspolitik zu bestimmen.[41]

Indes könnte ein solches weiteres Nachwahlhaushaltsgesetz wiederum nur auf Initiative der dann im Amt befindlichen Landesregierung gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf beschlossen werden. Im Übrigen würde dadurch, dass der nächste 7. Landtag eine vergleichbare Beeinträchtigung des übernächsten 8. Landtags vornähme, seine eigene Beeinträchtigung nicht aufgehoben oder ausgeglichen. Denn maßgeblich ist die Ausübung des Budgetrechts gerade für die eigene Legislaturperiode, nicht aber für einen späteren Zeitraum. Das parlamentarische Budgetrecht ist nicht einfach nach Jahren zu bestimmen, wann auch immer diese im zeitlichen Ablauf liegen mögen, sondern es muss eine zeitliche Kongruenz zwischen der Legislaturperiode und dem Wirksamwerden des Budgetrechts bestehen.

9. Vergleichbare Rechtfertigung wie bei Sachgesetzen?

Schließlich könnte der Vergleich von Haushaltsgesetzen mit Sachgesetzen den Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags durch den geplanten Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes noch durch den 6. Thüringer Landtag rechtfertigen. Denn auch Sachgesetze zeichnen sich dadurch

---

[40] Vgl. § 15 ThürHhG-E 2020.

[41] *Thorsten Ingo Schmidt,* Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530 (1533).

aus, dass sie zwar von einem Parlament während seiner Legislaturperiode beschlossen werden, dann aber nicht nur für die Dauer dieser Legislaturperiode gelten, sondern auch darüber hinaus, bis sie möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt geändert oder aufgehoben werden.

Indes bestehen zwei grundlegende Unterschiede zwischen Sach- und Haushaltsgesetzen: Zum einen sind Sachgesetze auf Dauer hin angelegt, während Haushaltsgesetze Zeitgesetze[42] darstellen. Dabei steht von vornherein nicht nur der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens, sondern auch ihres Außerkrafttretens fest.[43] Zum anderen besitzt der Thüringer Landtag bei Sachgesetzen ein umfassendes Recht zur Gesetzesinitiative gemäß Art. 80 Abs. 1 Var. 1 ThürVerf, während bei Haushaltsgesetzen (und auch bei ihren Änderungsgesetzen) das Gesetzesinitiativrecht bei der Thüringer Landesregierung gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf allein konzentriert ist.[44]

Deshalb bestehen keine hinreichende Parallelen zwischen Sach- und Haushaltsgesetzes, um den Eingriff in das Budgetrecht des künftigen 7. Thüringer Landtags durch den gegenwärtigen 6. Thüringer Landtag zu rechtfertigen.

IV. Zwischenergebnis

Der Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags durch den Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Fortwirkungen für das Jahr 2021 durch den 6. Thüringer Landtag kann weder durch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplans noch durch die Vermeidung eines haushaltslosen Zustands oder die bereits bestehende Vorbelastung des Budgetrechts des kommenden Landtags gerechtfertigt werden. Weder die Regierungsoptionen einer künftigen Minderheitsregierung oder einer nur geschäftsführenden Landesregierung können diesen Eingriff legitimieren. Da der künftige 7. Thüringer Landtag weder aus eigener Initiative einen Nachtragshaushalt beschließen könnte noch ihm sonst hinreichende haushaltsrechtliche Instrumente zur Verfügung ständen, um die Vorlage des Entwurfs eines Änderungsgesetzes zum Haushaltsgesetz durch die dann amtierende Landesregierung zu erzwingen, kann auch darauf keine Rechtfertigung des Eingriffs gestützt werden. Zudem wäre es dem 7. Thüringer Landtag verwehrt, seinerseits wiederum ein Nachwahlhaushaltsgesetz zu beschließen. Schließlich unterscheiden sich hinsichtlich vorgesehener Geltungsdauer und Gesetzesinitiativrecht auch Sach- und Haushaltsgesetze zu stark voneinander, um auf eine vermeintliche Parallele zu den ebenfalls wahlperiodenübergreifend geltenden Sachgesetzen eine Rechtfertigung dieses budgetären Übergriffs zu stützen.

---

[42] Siehe dazu ausführlich *Henning Tappe*, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, passim.
[43] *Thorsten Ingo Schmidt,* Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530 (1532).
[44] Vgl. *Thorsten Ingo Schmidt,* Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530 (1532).

D. Erfordernis demokratischer Legitimation

Ein etwaiger Beschluss eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Folgewirkungen auch für das Jahr 2021 noch durch den 6. Thüringer Landtag kann auch unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation des künftigen 7. (I.) und des gegenwärtigen 6. Landtags (II.) betrachtet werden, was gleichfalls die Frage nach der Rechtfertigung eines Eingriffs (III.) aufwirft.

I. Demokratische Legitimation des neuen Landtags

In der Thüringer Verfassung kommt dem Demokratieprinzip gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf in gleicher Weise wie im Grundgesetz nach Art. 20 Abs. 1, 2 GG herausragende Bedeutung zu. Auch in Thüringen ist – in Parallele zu Art. 79 Abs. 3 GG – dieser Grundsatz gemäß Art. 83 Abs. 3 ThürVerf vor jeder Verfassungsänderung geschützt. Eine der wichtigsten Ausprägungen dieses Demokratieprinzips besteht in periodisch wiederkehrenden Wahlen zum Thüringer Landtag gemäß Art. 50 Abs. 1 ThürVerf.

Diese Wahlen vermitteln eine unmittelbare personelle Legitimation der Abgeordneten. Allerdings handelt es sich dabei jeweils um eine Herrschaft auf Zeit: Sie beginnt mit dem Zusammentritt eines Landtags gemäß Art. 50 Abs. 3 ThürVerf und endet mit dem Zusammentritt des nächstfolgenden Landtags gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 1 ThürVerf. Findet die Wahl zum 7. Thüringer Landtag wie vorgesehen am 27. Oktober 2019 statt, dann hat dieser Landtag spätestens am 27. November 2019 zusammenzutreten. An diesem Tag beginnt seine demokratisch legitimierte Herrschaft auf Zeit und es endet diejenige des 6. Thüringer Landtags. Während des ganzen durch Wahlen demokratisch legitimierten Herrschaftszeitraums kommen dem Landtag sämtliche in Art. 48 Abs. 2 ThürVerf aufgelisteten Zuständigkeiten zu, wozu auch der Beschluss der jeweiligen Haushaltsgesetze gemäß Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf für alle Haushaltsjahre der Legislaturperiode zählt.

II. Eingriff in die demokratische Legitimation des neuen Landtags

In diese demokratische Legitimation des neuen 7. Thüringer Landtags wird eingegriffen, soweit der vorherige 6. Thüringer Landtag Haushaltsgesetze beschließt, die sich auf Haushaltsjahre beziehen, die in die Wahlperiode des 7. Thüringer Landtags fallen.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs?

Möglicherweise könnte dieser Eingriff in die demokratische Legitimation des 7. Thüringer Landtags aber gerechtfertigt werden. In Betracht kommen der Verweis auf die eigene demokratische Legitimation des bisherigen 6. Thüringer Landtags (1.) oder andere Wege zur Begründung der Legitimation (2.).

1. Eigene demokratische Legitimation des bisherigen 6. Thüringer Landtags

Zwar ist auch der bisherige 6. Thüringer Landtag unmittelbar demokratisch legitimiert, aber seine Legitimation wird mit dem Zusammentritt des neuen 7. Thüringer Landtags enden, d.h. bei einer Landtagswahl am 27. Oktober 2019 spätestens am 27. November 2019. Nach diesem Stichtag vermittelt die frühere Wahl zum 6. Thüringer Landtag aus dem Jahr 2014 diesem keine demokratische Legitimation mehr.

Zwar können Landtage auch ansonsten Entscheidungen treffen, die über ihre eigene Legislaturperiode hinauswirken. Solche Entscheidungen zeichnen sich aber dadurch aus, dass sie grundsätzlich durch den neuen Landtag aus eigenem Entschluss revidierbar sind. Ein Haushaltsgesetz kann aber durch den neuen Landtag nicht aus eigener Machtvollkommenheit geändert werden, sondern nur, wenn die dann amtierende Landesregierung von ihrem Gesetzesinitiativrecht gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 Thür V Gebrauch macht. Da ein Haushaltsgesetz auf jährlichen Neuerlass hin angelegt ist und insofern seine Legitimation verbraucht[45], ist es auf die demokratische Rückkoppelung zum jeweils aktuell gewählten Landtag hin angewiesen.

2. Andere Begründungswege der Legitimation

Möglicherweise ließe sich der Eingriff in die unmittelbare demokratische Legitimation des 7. Thüringer Landtags durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 durch den dazu personell gar nicht mehr legitimierten 6. Thüringer Landtags aber auf anderem Wege rechtfertigen: Es ist anerkannt, dass neben der organisatorisch-personellen Legitimation auch eine funktionell-institutionelle (a) sowie eine sachlich-inhaltliche (b) Legitimation in Betracht kommen.[46]

a) Funktionell-institutionelle Legitimation

In funktionell-institutioneller Hinsicht wird Legitimation auch dadurch vermittelt, dass die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Staatsgewalt als je eigene Organe und Funktionen konzipiert werden, durch die das Landesstaatsvolk die von ihm ausgehende Herrschaftsgewalt gemäß Art. 45 S. 3 ThürVerf ausübt. Auf diesem Wege können zwar die eigenen Befugnisse der Exekutive im Verfahren der Haushaltsaufstellung gerechtfertigt werden, wie etwa das Gesetzesinitiativrecht der Landesregierung gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf, dadurch kann aber nicht in zeitlicher Hinsicht der Übergriff eines Organs in seiner konkreten Zusammensetzung wie des 6. Thüringer Landtags auf das ihm nachfolgende Organ in der dann bestehenden Zusammensetzung des 7. Thüringer Landtags legitimiert werden.

---

[45] Vgl. *Thorsten Ingo Schmidt,* Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530 (1533).
[46] Siehe zu diesen weiteren Legitimationswegen *Ernst-Wolfang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Auflage, 1992, S. 287 (301 ff.).

b) Sachlich-inhaltliche Legitimation

In sachlich-inhaltlicher Hinsicht ist das Landeshaushaltsgesetz legitimiert, soweit es auf den Willen des Landesstaatsvolkes zurückgeführt werden kann. Bei dem Haushaltsgesetz 2020 als Zeitgesetz muss dabei allerdings der dann gegenwärtige Wille des Landesstaatsvolks maßgebend sein, wie er sich in der Wahl zum 7. Thüringer Landtag vom 27. Oktober 2019 geäußert haben wird, nicht der zu diesem Zeitraum bereits vergangene Wille, wie er in der Wahl zum 6. Thüringer Landtag vom 14. September 2014 zum Ausdruck kam.

IV. Zwischenergebnis

Der Erlass des Haushaltsgesetzes 2020 noch durch den 6. Thüringer Landtag griffe in die demokratische Legitimation des am 27. Oktober 2019 zu wählenden 7. Thüringer Landtags ein und könnte auch nicht durch die eigene demokratische Legitimation des 6. Thüringer Landtags gerechtfertigt werden, weil diese für das Jahr 2020 keinen Zuweisungsgehalt mehr entfalten wird.

E. Rechtfertigungsbedürftige faktische Selbstverlängerung der Legislaturperiode

Der Erlass des Haushaltsgesetzes 2020 noch durch den 6. Thüringer Landtag könnte in seinen faktischen Auswirkungen (II.) einer Selbstverlängerung der Legislaturperiode (I.) durch diesen Landtag gleichkommen, die verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen wäre (III.).

I. Legislaturperiode

Der Thüringer Landtag wird gemäß Art. 50 Abs. 1 S. 1 ThürVerf für die Dauer von fünf Jahren gewählt, wobei die Neuwahl laut Art. 50 Abs. 1 S. 2 ThürVerf frühestens 57, spätestens 61 Monate nach Beginn der Wahlperiode stattzufinden hat. Die Legislaturperiode endet nach Art. 50 Abs. 3 S. 1 Thür mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags, der gemäß Art. 50 Abs. 3 S. 2 ThürVerf spätestens am 30. Tag nach der Wahl erfolgen muss. Sollte die Wahl des 7. Thüringer Landtags wie geplant am 27. Oktober 2019 und damit im 61. Monat der Wahlperiode des 6. Thüringer Landtags stattfinden, dann endete die Legislaturperiode des bisherigen Landtags spätestens am 27. November 2019.

II. Faktische Verlängerung der Legislaturperiode

Durch den Beschluss eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 samt der Folgewirkungen für das Jahr 2021[47] verlängerte der 6. Thüringer Landtag zwar nicht ausdrücklich seine Legislaturperiode, was aus Gründen des Demokratieprinzips gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf auch nur für den nachfolgenden Landtag, nicht aber für den beschließenden selbst geschehen könnte[48].

Der 6. Thüringer Landtag beanspruchte damit aber das Budgetrecht für das Jahr 2020 – und eingeschränkt auch noch für das Jahr 2021 – und nähme damit eine zentrale Kompetenz des Parlaments für einen Zeitraum in Anspruch, der jenseits seiner eigenen Legislaturperiode läge. Als Folge einer solchen Kompetenzanmaßung träfe der 6. Thüringer Landtag Entscheidungen über den Landeshaushalt nicht nur für die Jahre 2015, 2016, 2017, 2018 und 2019, sondern mit einem solchen Nachwahlhaushaltsgesetz auch noch für das Jahr 2020 – und berücksichtigt man § 15 ThürHhG-E 2020 – sogar für das Jahr 2021. Faktisch wirkte sich eine solche Anmaßung der Budgetkompetenz als eine der zentralen Zuständigkeiten des Parlaments für weitere zwei Jahre insoweit wie eine Verlängerung der Legislaturperiode des 6. Thüringer Landtags aus.

III. Rechtfertigung der faktischen Verlängerung der Legislaturperiode?

Für eine solche faktische Verlängerung der Legislaturperiode enthält die Thüringer Verfassung keine ausdrückliche Rechtfertigung. Im Grundgesetz hingegen sieht Art. 115h Abs. 1 S. 1 GG vor, dass im

[47] Vgl. § 15 ThürHhG-E 2020.
[48] Siehe dazu Art. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen vom 24. November 2003, Thür GVBl. S. 494.

Verteidigungsfall ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder erst sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles enden. Daraus lässt sich aber zugleich entnehmen, dass nur so schwerwiegende Gründe wie der Verteidigungsfall zu einer Verlängerung der Legislaturperiode eines Parlaments im Bund oder in den Ländern führen können. Eine möglicherweise kompliziertere Regierungsbildung nach der nächsten Landtagswahl taugt dafür hingegen nicht. Dies gilt umso mehr, weil die Thüringer Landesverfassung – wie auch das Grundgesetz und die Verfassungen der übrigen Länder – für diesen Fall auf anderem Wege Vorsorge getroffen hat, und zwar durch die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung. Dann müssen aber nicht Maßnahmen ergriffen werden, die in Bezug auf das Budgetrecht einer Verlängerung der Legislaturperiode gleichkommen.

IV. Zwischenergebnis

Der drohende Erlass eines Haushaltsgesetzes auch für das Jahr 2020 mit Folgewirkungen für das Jahr 2021 käme in seinen faktischen Auswirkungen der Selbstverlängerung der Legislaturperiode durch den 6. Thüringer Landtag gleich und könnte nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

F. Auswirkungen auf die neue Landesregierung

Der bevorstehende Erlass eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Folgen auch auf das Haushaltsjahr 2021 beträfe neben dem dann gewählten 7. Thüringer Landtag auch die während seiner Legislaturperiode amtierende Landesregierung, sollte es sich nun um eine geschäftsführende, eine Minderheits- oder eine Mehrheitsregierung handeln. Insofern sind die Ausgabenermächtigungen (I.), die Vorprägung ihrer organisatorischen Struktur (II.) sowie die Auswirkungen auf Rechnungslegung und Entlastung (III.) zu betrachten.

I. Keine Bindung an die Ausgabenermächtigungen

Sollte der 6. Thüringer Landtag dem von der bisherigen Landesregierung eingebrachten Entwurf eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 zustimmen, wäre die während der Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags dann amtierende Landesregierung gemäß Art. 47 Abs. 4 ThürVerf an dieses Landesgesetz samt der darin vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben des Landes gebunden. Allerdings werden die Steuern und die sonstigen Abgaben von den Bürgern als der wichtigste Teil der Einnahmen ohnehin auf der Grundlage der Steuergesetze erhoben und die Zuweisung von Mitteln aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich erfolgt auf der Grundlage des Maßstäbegesetzes und des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes. Was die vorgesehenen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen angeht, so ermächtigt das Haushaltsgesetz nur dazu, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen[49], was der dann amtierenden Landesregierung mehr Spielraum einräumte als eine Haushaltswirtschaft auf der Grundlege der vorläufigen Haushaltsführung gemäß Art. 100 ThürVerf.

II. Vorprägung der Struktur der neuen Landesregierung

Ein noch durch den 6. Thüringer Landtag beschlossenes Haushaltsgesetz für das Jahr 2020 zeichnete durch das Gefüge des danach beschlossenen Haushaltsplans aber auch die Struktur der Bildung der neuen Landesregierung vor, etwa hinsichtlich der Anzahl und des Zuschnitts der Ministerien, für die jeweils Einzelpläne[50] zu beschließen wären. An sich obliegt die Bestimmung der Minister aber der Entscheidung des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 4 S. 1 ThürVerf, und die Abgrenzung der Geschäftsbereiche zwischen ihnen erfolgt durch Beschluss der Landesregierung gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 1 ThürVerf.

Durch den Beschluss des Haushaltsgesetzes mit den Einzelplänen für die einzelnen Ministerien übte aber der jetzige 6. Thüringer Landtag einen Einfluss auf die künftige Landesregierung aus, der zu einer Versteinerung der ministeriellen Organisationsstruktur über die Grenzen der geschäftsführenden Landesregierung gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf hinaus führte. Dies stellte keinen so schwerwiegen-

[49] Vgl. § 3 Abs. 1 HGrG.
[50] Vgl. § 10 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 HGrG.

den Eingriff dar, so lange die bisherige Landesregierung, die immerhin den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 in den 6. Thüringer Landtag eingebracht hat, als geschäftsführende Landesregierung gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürVerf im Amt bliebe. Dieser Eingriff träfe aber umso härter eine mögliche Minderheitsregierung, deren Ministerpräsident gemäß Art. 70 Abs. 3 S. 3 ThürVerf ins Amt gekommen wäre. Denn die Thüringer Verfassung lässt zwar eine Minderheitsregierung zu, nicht aber ein Haushaltsgesetz, das sich nur auf eine Parlamentsminderheit stützen kann. Daher präjudizierte der 6. Thüringer Landtag durch den Beschluss eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 unzulässigerweise die Struktur der dann amtierenden Landesregierung.

III. Bedeutung von Rechnungslegung und Entlastung

Schließlich wirkte sich ein bereits von dem 6. Thüringer Landtag beschlossener Haushalt für das Jahr 2020 auch auf die Rechnungslegung gemäß Art. 102 Abs. 1 ThürVerf und Entlastung gemäß Art. 102 Abs. 3 ThürVerf der dann im Amt befindlichen Landesregierung aus. Die zukünftige Landesregierung müsste mit einem ihr „aufgedrängten" Haushalt arbeiten, hätte darüber Rechnung zu legen und würde daran gemessen. Letztlich würde ihr ein politisches Programm aufgezwungen, das nicht mit ihren eigenen politischen Zielsetzungen übereinstimmen müsste.[51]

IV. Zwischenergebnis

Der Erlass eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Folgen auch auf das Haushaltsjahr 2021 durch den 6. Thüringer Landtag prägte auch die Struktur der dann im Amt befindlichen Landesregierung vor und drängte dieser ein politisches Programm auf, das nicht mit ihren eigenen politischen Zielsetzungen übereinstimmen müsste. Dafür ist kein verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund ersichtlich.

[51] Siehe zum Haushalt als Regierungsprogramm *Herbert Günther,* Das Budgetinitiativrecht nach der Hessischen Verfassung, LKRZ 2008, S. 321 (324).

G. Verbot des Rechtsmissbrauchs

Schließlich könnte der Beschluss eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 noch durch den 6. Thüringer Landtag auch gegen das Verbot des Rechtsmissbrauchs verstoßen, das auch im Landesverfassungsrecht Geltung beansprucht.[52] Rechtsmissbräuchlich handelt, wer eine formal bestehende Rechtsposition (I.) treuwidrig ausnutzt (II.).

I. Formal bestehende Rechtsposition

Rein formal betrachtet steht dem 6. Thüringer Landtag das Recht zum Erlass eines Haushaltsgesetzes gemäß Art. 99 Abs. 1 S. 1 ThürVerf zu, das sich auf den ersten Blick selbst dann auf das kommende Haushaltsjahr zu erstrecken scheint, wenn dieses nicht mehr in die Legislaturperiode des beschließenden Landtags fällt.

II. Verbot des treuwidrigen Ausnutzens der Rechtsposition

Diese formale Rechtsposition könnte der 6. Thüringer Landtag aber durch den Beschluss eines solchen Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Fortwirkungen auch für das Haushaltsjahr 2021 treuwidrig ausnutzen. Eine solche Verfassungstreuepflicht besteht für den Landtag nicht nur gegenwärtig gegenüber der Landesregierung als einem anderen Verfassungsorgan, sondern auch als Treuepflicht in der Zeit gegenüber dem nächsten 7. Thüringer Landtag. Diese Treuepflicht würde verletzt, wenn der 6. Thüringer Landtag eine Zuständigkeit ausschöpfte, ohne auf die Kompetenzen des 7. Thüringer Landtags angemessen Rücksicht zu nehmen.

Beschlösse der 6. Thüringer Landtag ein Haushaltsgesetz für das Jahr 2020, verletzte er nicht nur Gebote politischer Höflichkeit[53], sondern er nähme dem 7. Thüringer Landtag die Möglichkeit, im Rahmen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Mehr- oder Minderausgaben sowie Minder- oder Mehreinnahmen zu beschließen. Stattdessen verdrängte der 6. Thüringer Landtag den künftigen 7. Thüringer Landtag in eine haushaltsrechtliche Wartestellung: Der 7. Thüringer Landtag könnte sein Budgetrecht für 2020 nur noch ausüben, wenn die dann amtierende Landesregierung den Entwurf eines Nachtragshaushaltsgesetzes gemäß Art. 99 Abs. 3 S. 1 ThürVerf in den Landtag einbrächte, wozu sie aber verfassungsrechtlich ohne wesentliche Änderungen der geplanten Einnahmen oder Ausgaben nicht verpflichtet wäre[54]. Der 7. Thüringer Landtag würde damit aus einer Teilnehmer- in eine Beobachterposition am Budgetprozess geschoben. Daher nähme der 6. Thüringer Landtag – sollte er ein entsprechendes Haushaltsgesetz beschließen – nicht mehr angemessen Rück-

[52] Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg vom 22. November 2018, Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne, bearbeitet von *Marc Lechleitner*, S. 23.
[53] Dies erwägt immerhin *Andreas Kniepert*, „Ein Land braucht einen Haushalt", Thüringer Allgemeine, 3.6.2019, S. 2.
[54] Siehe oben Abschnitt C.III.1. dieses Gutachtens.

sicht auf die Kompetenzen des nachfolgenden 7. Thüringer Landtags und verletzte seine Verfassungsorgantreuepflicht in der Zeit.

III. Zwischenergebnis

Durch den Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 durch den 6. Thüringer Landtag nutzte dieser sein ihm bei rein formaler Betrachtung auf den ersten Blick zustehendes Budgetrecht für das nächste Haushaltsjahr aus, ohne auf das Budgetrecht des noch zu wählenden 7. Thüringer Landtags Rücksicht zu nehmen. Er verletzte damit seine Verfassungsorgantreuepflicht und handelte rechtsmissbräuchlich.

H. Gesamtergebnis

Der Eingriff in das Budgetrecht des 7. Thüringer Landtags durch den Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Fortwirkungen für das Jahr 2021 durch den 6. Thüringer Landtag kann weder durch eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Vorlage des Haushaltsplans noch durch die Vermeidung eines haushaltslosen Zustands oder die bereits bestehende Vorbelastung des Budgetrechts des kommenden Landtags gerechtfertigt werden. Weder die Regierungsoptionen einer künftigen Minderheitsregierung oder einer nur geschäftsführenden Landesregierung können diesen Eingriff legitimieren. Da der künftige 7. Thüringer Landtag weder aus eigener Initiative einen Nachtragshaushalt beschließen könnte noch ihm sonst hinreichende haushaltsrechtliche Instrumente zur Verfügung ständen, um die Vorlage des Entwurfs eines Änderungsgesetzes zum Haushaltsgesetz durch die dann amtierende Landesregierung zu erzwingen, kann auch darauf keine Rechtfertigung des Eingriffs gestützt werden. Zudem wäre es dem 7. Thüringer Landtag verwehrt, seinerseits wiederum ein Nachwahlhaushaltsgesetz zu beschließen. Schließlich unterscheiden sich hinsichtlich vorgesehener Geltungsdauer und Gesetzesinitiativrecht auch Sach- und Haushaltsgesetze zu stark voneinander, um auf eine vermeintliche Parallele zu den ebenfalls landeswahlperiodenübergreifend geltenden Sachgesetzen eine Rechtfertigung dieses budgetären Übergriffs zu stützen. (Ergebnis zu Abschnitt C.)

Der Erlass des Haushaltsgesetzes 2020 noch durch den 6. Thüringer Landtag griffe in die demokratische Legitimation des am 27. Oktober 2019 zu wählenden 7. Thüringer Landtags ein und könnte auch nicht durch die eigene demokratische Legitimation des 6. Thüringer Landtags gerechtfertigt werden, weil diese für das Jahr 2020 keinen Zuweisungsgehalt mehr entfalten wird. (Ergebnis zu Abschnitt D.)

Der drohende Erlass eines Haushaltsgesetzes auch für das Jahr 2020 mit Folgewirkungen für das Jahr 2021 käme in seinen faktischen Auswirkungen der Selbstverlängerung der Legislaturperiode durch den 6. Thüringer Landtag gleich und könnte nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. (Ergebnis zu Abschnitt (E.)

Der Erlass eines Haushaltsgesetzes für das Jahr 2020 mit Folgen auch auf das Haushaltsjahr 2021 durch den 6. Thüringer Landtag prägte auch die Struktur der dann im Amt befindlichen Landesregierung vor und drängte dieser ein politisches Programm auf, das nicht mit ihren eigenen politischen Zielsetzungen übereinstimmen müsste. Dafür ist kein verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund ersichtlich. (Ergebnis zu Abschnitt F.)

Durch den Beschluss eines Nachwahlhaushaltsgesetzes für das Jahr 2020 durch den 6. Thüringer Landtag nutzte dieser sein ihm bei rein formaler Betrachtung auf den ersten Blick zustehendes Budgetrecht für das nächste Haushaltsjahr aus, ohne auf das Budgetrecht des noch zu wählenden 7.

Thüringer Landtags Rücksicht zu nehmen. Er verletzte damit seine Verfassungsorgantreuepflicht und handelte rechtsmissbräuchlich. (Ergebnis zu Abschnitt G.)

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, 11. Juni 2019

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	-	andere Ansicht
Abs.	-	Absatz
Alt.	-	Alternative
Anm.	-	Anmerkung
Art.	-	Artikel
BHO	-	Bundeshaushaltsordnung
ders.	-	derselbe
DÖV	-	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
DVBl.	-	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
E	-	Entwurf
FS	-	Festschrift
GBl.	-	Gesetzblatt
GG	-	Grundgesetz
GVBl.	-	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGrG	-	Haushaltsgrundsätzegesetz
Hrsg.	-	Herausgeber
Hs.	-	Halbsatz
i.V.m.	-	in Verbindung mit
Kap.	-	Kapitel
LHO	-	Landeshaushaltsordnung
LKRZ	-	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (Zs.)
LKV	-	Landes- und Kommunalverwaltung (Zs.)
NVwZ	-	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zs.)
m.w.N.	-	mit weiteren Nachweisen
Nr.	-	Nummer
Rn.	-	Randnummer
S.	-	Satz, Seite
Slg.	-	Sammlung
s.o.	-	siehe oben

StGH	-	Staatsgerichtshof
Thür.	-	Thüringen, thüringisch
ThürHhG-E 2020	-	Entwurf eines Thüringer Haushaltsgesetzes 2020
ThürVBl.	-	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfGHG	-	Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetz
u.a.	-	unter anderem
usw.	-	und so weiter
V	-	Verfassung
Var.	-	Variante
ZRP	-	Zeitschrift für Rechtspolitik
Zs.	-	Zeitschrift

Literaturverzeichnis

Böckenförde, Ernst-Wolfang, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2. Auflage, Frankfurt am Main, 1992

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, Artikel 83-146, 3. Auflage, Tübingen, 2018

Epping, Volker / Hillgruber, Christian, Grundgesetz-Kommentar, München, 2009

Fibich, Holger, Das Verhältnis zwischen Landtag und Landesregierung nach der Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993, 2001

Fischer, Roger, Handeln in fremdem Interesse – Zur Auslegung der Art. 111 und 112 des Grundgesetzes –, VerwArch 2007, S. 543-560

Frenzel, Eike Michael, Haushaltsrecht und verfassungsrechtliches Koppelungsverbot: Auch eine Frage des Gesetzesverfahrensrechts, DÖV 2006, S. 158-164

Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen, 2001

Günther, Herbert, Das Budgetinitiativrecht nach der Hessischen Verfassung, LKRZ 2008, S. 321-325

Gumboldt, Nico, Zu den Grenzen des Notbewilligungsrechts des Finanzministers nach Art. 112 GG, LKV 2007, S. 356-358

Hölscheidt, Sven / Mundil, Daniel, Wer hat die meisten Stimmen? Die Wahl des Bundeskanzlers in der dritten Wahlphase, DVBl. 2019, S. 73-79

Jahndorf, Christian, Das Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, DVBl. 1998, S. 75-81

Kloepfer, Michael, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, München, 2014

Kniepert, Andreas, „Ein Land braucht einen Haushalt", Interview der Thüringer Allgemeine, 3.6.2019, S. 2

Krings, Günter, Die Minderheitsregierung, ZRP 2018, S. 2-5

Kube, Hanno, Finanzgewalt in der Kompetenzordnung, Tübingen, 2004

Leibinger, Hans-Bodo / Jordan, Bernd, Das Notbewilligungsrechts des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, DÖV 1989, S. 16-21

Lewinski, Kai von, Staatshaushalt und finanzwirksames Gesetz, DÖV 2015, S. 406-417

Linck, Joachim / Baldus, Manfred / Lindner, Joachim / Poppenhäger, Holger / Ruffert, Matthias (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen. Handkommentar, Baden-Baden, 2013

Noll, Michael, Die haushaltsrechtliche Verantwortung des Finanzministers nach der Verfassung in Abgrenzung zur allgemeinen Ressortverantwortung nach der Landeshaushaltsordnung am Beispiel des § 37 LHO, ThürVBl. 2006, S. 1-11

Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Gutachten vom 22. November 2018, Wahlperiodenübergreifende Haushaltspläne, Bearbeiter *Marc Lechleitner*

Portatius, Alexander von, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, Berlin, 1975

Rossi, Matthias, Unzulässigkeit von Haushaltsvorschaltgesetzen, DÖV 2003, S. 313-321

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, München, 2018

Schemmel, Jakob, Die geschäftsführende Bundesregierung, NVwZ 2018, S. 105-110

Schmidt, Thorsten Ingo, Doppelhaushalte am Ende der Legislaturperiode, DVBl. 2018, S. 1530-1534

Tappe, Henning, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz. Zur Bedeutung der zeitlichen Bindungen für das Haushalts- und Staatsschuldenrecht, Berlin, 2008

Tappe, Henning / Wernsmann, Rainer, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage, Heidelberg, 2019