



Verfassungsmäßigkeit der Erhöhung des Ukraine- Notkredites

Abschluss der Arbeit: 03. April 2023

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind urheberrechtlich geschützt. Über eine Veröffentlichung oder eine Weitergabe der Gutachten an Dritte entscheiden allein die Auftraggeberinnen und Auftraggeber einer Ausarbeitung. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landtages, eines seiner Organe oder der Landtagsverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung des Wissenschaftlichen Dienstes.

A. Auftrag

Der Wissenschaftliche Dienst ist beauftragt worden zu prüfen, ob der Beschluss des Landtages vom 24. November 2022 zu der Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung „Auswirkungen des Ukraine-Krieges auf die Energiemärkte sind eine außergewöhnliche Notsituation“ und die Erhöhung des Notkredites verfassungsgemäß sind. Im Einzelnen wurde darum gebeten, insbesondere das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV)¹ zur Ausrufung der außerordentlichen Notlage, einer notwendigen erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage sowie die Einhaltung einer inhaltlichen und zeitlichen Konnexität der geplanten Mittelverwendung zu prüfen.

B. Zusammenfassung der Ergebnisse

- Mit dem Beschluss vom 24. November 2022 zu der Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung hat der Landtag zum zweiten Mal festgestellt, dass mit dem Krieg in der Ukraine die Voraussetzungen für eine **Notlagenverschuldung** im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV vorliegen. Der Landtag hat den Notkreditrahmen durch den Beschluss von 400 Mio. Euro auf bis zu **1.400 Mio. Euro** erhöht. Die gesetzliche Umsetzung des Beschlusses erfolgte im Rahmen des vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (**4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022**)² vom 14. Dezember 2022.
- Gemäß Art. 61 Abs. 3 LV kann aufgrund eines Landtagsbeschlusses mit der **Mehrheit von zwei Dritteln** der Mitglieder des Landtages im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, von der sog. „Schuldenbremse“, also dem Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, abgewichen werden. Zweck der Ausnahmeregelung ist, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten.
- Die im Rahmen des Art. 61 Abs. 3 LV zu prüfenden Voraussetzungen sind in der Literatur und Rechtsprechung zum Teil streitig bzw. noch nicht endgültig geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen einer Eilentscheidung im November 2022 zu den Vorschriften des Grundgesetzes bereits

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02. Dezember 2014, GVOBl. 2014, 344, zuletzt geändert durch Art. 22a des Gesetzes vom 20.04.2021, GVOBl. 2021, 438.

² Viertes Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr, GVOBl 2022, 994.

angedeutet, in einer zukünftigen Hauptsacheentscheidung den Prüfungsmaßstab einer Notkreditermächtigung zu konkretisieren.

- Der Landtag hat im Rahmen des Beschlusses vom 24. November 2022 – unter Bezugnahme auf den Beschluss vom 24. April 2022, in dem erstmals eine **außergewöhnliche Notsituation** festgestellt worden ist – nachvollziehbar und schlüssig dargelegt, dass der Angriffskrieg gegen die Ukraine und die mit ihm einhergehenden Fluchtbewegungen, die gedrosselten Energielieferungen, die Gasmangellage, die gestiegenen Energie- und Lebenshaltungskosten und deren wirtschaftliche und soziale Folgen eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV darstellen. Ob dem Gesetzgeber für diese Feststellung **ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum** zugesprochen werden kann, ist derzeit noch streitig, jedoch dürfte auch eine vollständige gerichtliche Überprüfung zu demselben Ergebnis kommen. Die außergewöhnliche Notsituation entzieht sich auch der Kontrolle des Staates.
- Die außergewöhnliche Notlage muss zudem ursächlich sein für eine **erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage**. Die Prüfung der Erheblichkeit fordert jedenfalls, dass der Landtag bei der Ermittlung der Beeinträchtigung die Finanzkraft und den ausgelösten Finanzbedarf ins Verhältnis setzt. In der Literatur und bisherigen Rechtsprechung wird überwiegend vertreten, dass dem Gesetzgeber bei der Beurteilung ein Einschätzungsspielraum zuzusprechen ist und dieser politische Spielraum zu einer eingeschränkten Überprüfbarkeit der Entscheidung auf Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit führt. Damit würde jedoch jedenfalls eine **Darlegungslast** des Gesetzgebers einhergehen. Zwar ist der Umfang und Rahmen der geforderten Darlegungen in der Literatur und Rechtsprechung nicht abschließend geklärt, jedoch kann bereits Folgendes festgehalten werden: Die Dauer, der Verlauf und die Folgen des Ukraine-Krieges sind allenfalls überschlägig prognostizierbar, sodass eine konkrete Bezifferung und Aufzählung der finanziellen Folgen für den Landeshaushalt nicht gefordert werden kann. Dies erkennt der Landtag und führt bereits im Rahmen des Beschlusses vom 27. April 2022 aus, dass die Folgen derzeit noch nicht bezifferbar sind. Voraussetzung ist jedoch eine *Beeinträchtigung* der staatlichen Finanzlage, sodass ein hoher Finanzbedarf allein nicht genügt. Sowohl die angesprochenen Beschlüsse als auch das 4. Nachtragshaushaltsgesetz äußern sich nicht dazu, inwieweit der reguläre Haushalt, insbesondere durch die Verwendung von Mitteln in Rücklagen oder möglicherweise zu erwartenden strukturellen Mehreinnahmen³, die Umpriorisierung bestehender

³ Diese beliefen sich im Jahr 2022 auf etwa 920 Mio. Euro.

Ausgaben oder Erhöhung staatlicher Einnahmen, den entstandenen oder erwarteten Finanzbedarf decken kann, beziehungsweise nicht in der Lage ist, ihn zu decken. Der Beschluss vom 24. November 2022 und das 4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022 selbst lassen eine hinreichende Darlegung missen. Dies wird lediglich im Rahmen der Plenardiskussion von einzelnen Mitgliedern des Landtages vorgenommen. Ob jene der Darlegungspflicht des Gesetzgebers genügen, erscheint zweifelhaft.

- Das Bundesverfassungsgericht deutete in seiner jüngsten Eilentscheidung an, dass der Umfang einer zulässigen Notlagenverschuldung durch die Notwendigkeit eines Veranlassungszusammenhangs (auch **Konnexitäts-erfordernis** genannt) begrenzt sein könnte. Das Prüfungserfordernis eines Veranlassungszusammenhangs wird von der Literatur überwiegend angenommen und auch diesbezüglich dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesprochen, der auf der anderen Seite eine erhöhte Darlegungslast für den Gesetzgeber mit sich bringt. Unterschieden werden kann zwischen einem **sachlichen/materiellen** und einem **zeitlichen/temporären** Veranlassungszusammenhang.
- Der materielle Veranlassungszusammenhang muss danach zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der konkreten Verschuldensermächtigung bestehen und nach überwiegender Auffassung jedenfalls beinhalten, dass die Verwendung der Notkreditmittel dazu **bestimmt** und **geeignet** ist, die Notsituation zu überwinden. Inwieweit ein unmittelbarer Zusammenhang notwendig oder ein mittelbarer Zusammenhang ausreichend ist und beispielsweise auch die Umsetzung oder Beschleunigung politischer Programme, die schon vor Eintritt der Notlage geplant waren, zulässig ist, ist im Einzelnen streitig. Die in dem Beschluss vom 24. November 2022 vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten sollen zum überwiegenden Teil für die Deckung von Kosten erfolgen, die krisenbedingt im Zusammenhang mit der Gasmangellage, gestiegenen Energie- und Lebenshaltungskosten und der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine erfolgen. Projekte, die der Energiewende, der Erlangung der Energiesouveränität und der Dekarbonisierung der Wirtschaft dienen, tragen *auch* zur Bekämpfung der Folgen des Ukraine-Krieges bei, jedoch nicht nur und waren insbesondere schon vor Eintritt der außergewöhnlichen Notsituation Teil der politischen Agenda. Insbesondere wird mit den vorgesehenen Maßnahmen gleichzeitig der Klimaschutz gefördert. Das Ziel der Erreichung der Klimaziele des Landes steht mit dem Ukraine-Krieg und seinen Auswirkungen jedoch nicht mehr in einem sachlichen Zusammenhang.

- Von der Literatur wird zudem ein temporärer Veranlassungszusammenhang dergestalt gefordert, dass die Notkredite als Mittel temporärer Krisenbeherrschung nicht der dauerhaften Haushaltsführung dienen dürfen. Vor diesem Hintergrund erscheint insbesondere die Zulässigkeit der vorgesehenen **Rücklagen- und Sondervermögensbildung**, durch die die Mittel zum Teil bis Ende des Jahres 2026 verwendet werden können, bedenklich. Denn durch diese Regelungen des Beschlusses wird verdeutlicht, dass nicht näher absehbar ist, ob und in welchem Umfang in den nächsten Jahren noch Kreditmittel zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notlage geeignet und erforderlich sind und dadurch ein potentiell zukünftiger Finanzbedarf in dem gegenwärtigen Finanzbedarf des betroffenen Haushaltsjahres 2022 abgebildet.
- Teile der Literatur nehmen bei einer Regelung zur Rücklagen- und Sondervermögensbildung durch Notkreditmittel einen Verstoß gegen den **Periodizitätsgrundsatz**, der eng im Zusammenhang mit dem Grundsatz der **Haushaltswahrheit** steht, an. Dies ergebe sich daraus, dass im Haushalt nicht der jeweils tatsächliche Kreditbedarf des Jahres abgebildet werde; der Kreditbedarf steige im Jahr der kreditfinanzierten Rücklagenbildung und verringere sich im Jahr der Verausgabung. Vor dem Hintergrund dieser Auffassung wäre der Beschluss vom 24. November 2022 angreifbar, denn dieser sieht die Bildung einer Rücklage, die bis zum Jahr 2024 zur Verfügung steht, vor, soweit Mittel im Haushaltsjahr 2022 nicht verwendet wurden. Zudem sind nach dem Beschluss 115 Mio. Euro in Sondervermögen zu überführen, die bis Ende 2026 zur Verfügung stehen.
- Bedenken bestehen hinsichtlich des Beschlusses vom 24. November 2022 daher in Bezug auf eine unzureichende Darlegung einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die mit der Kreditaufnahme verfolgten Klimaschutzziele sowie die Rücklagen- und Sondervermögensbildung vor dem Hintergrund eines temporären Konnexitätserfordernisses und eines hier zur Anwendung gelangenden Periodizitätsgrundsatzes. Dem Landtag wird als Gesetzgeber jedenfalls ein politischer Spielraum zuzusprechen sein. Anzuerkennen sind hinsichtlich der Höhe der beschlossenen Notkreditemächtigung sowie des zeitlichen Rahmens und der vorgesehenen Rücklagen- und Sondervermögensbildung die bestehenden erheblichen Unsicherheiten zu dem Ausmaß, der Dauer und den wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Krieges. Eine evidente Verfassungswidrigkeit des Beschlusses vom 24. November 2022 sowie des 4. Nachtragshaushaltsgesetzes 2022 kann nicht festgestellt werden.

C. Zugrundeliegender Sachverhalt

Mit Beschluss des Landtages zu Drucksache 19/3818 (neu) 2. Fassung vom 27. April 2022 wurde erstmals in Bezug auf den Krieg in der Ukraine eine außergewöhnliche Notsituation gemäß Art. 61 Abs. 3 LV, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage erheblich beeinträchtigt, festgestellt. Zur Bewältigung der humanitären Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung, medizinischen und sozialen Betreuung sowie Integration von Geflüchteten und Vertriebenen aus der Ukraine, der hieraus erwachsenen finanziellen Folgen sowie darüber hinausgehender Folgebelastrungen des Krieges in der Ukraine wurden auf Grundlage des Beschlusses Notkreditermächtigungen aus der Rücklage zur Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024⁴ in Höhe von 400 Mio. Euro im Jahr 2022 entnommen und im Haushaltsjahr 2022 in voller Höhe für Ausgaben zur Verführung gestellt. Die Rücklage ergab sich aus dem im Zuge der Corona-Pandemie beschlossenen und daher bereits bestehenden Notkreditermächtigungsrahmen.⁵

Der für die Verwendung der Mittel maßgebende § 8 Absatz 22 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 in der Fassung vom 24. März 2022 (GVOBl., S. 272) sieht unter anderem eine Ermächtigung zur Verwendung der Notkreditmittel für „die Versorgung, Schutz, Aufnahme und Integration seit dem 24. Februar 2022 aufgrund der militärischen Invasion russischer Streitkräfte aus der Ukraine geflüchteter oder vertriebener Personen sowie für Personen, die infolge des Konflikts nicht in die Ukraine zurückkehren können,“ sowie „für darüber hinaus gehende Folgelasten in Zusammenhang mit der militärischen Invasion“ vor. Im Haushaltsjahr 2022 nicht verwendete Mittel können dem Beschluss vom 27. April 2022 nach einer Rücklage mit entsprechender Zweckbindung zugeführt werden.⁶

Aufgrund des anhaltenden Ukraine-Krieges wurde am 24. November 2022 vom Landtag beschlossen, das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation und erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage nach Art. 61 Abs. 3 LV festzustellen.⁷ Im Zuge dessen wurde die mit Beschluss zu Drucksache 19/3818(neu) 2. Fassung festgelegte Höchstgrenze des Notkredites von 400 Mio. Euro im Jahr 2022 um weitere 1.000 Mio. Euro erhöht. Der Notkreditrahmen von 1.400 Mio. Euro steht in

⁴ 4. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, Einzelplan 11 01 Titel 919 01.

⁵ Ziff. 5 der LT-Drs. 19/2491 (neu). Zeitgleich zu dem Beschluss vom 27. April 2022 wurde die Absenkung der Corona-Notkredite um eine entsprechende Höhe beschlossen, sodass der Notkreditrahmen insgesamt unverändert blieb, LT-Drs. 19/3819(neu).

⁶ Ziff. 3 LT-Drs. 19/3818(neu) 2. Fassung.

⁷ LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

den Jahren 2022 bis 2024 „zur Bewältigung der Kosten im Zusammenhang mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine zur Verfügung“, im Einzelnen beispielsweise zur Umsetzung der Wohngeldreform und für Wirtschaftshilfen nach dem Entlastungspaket III, für Kosten im Zusammenhang mit vorgesehenen Energiepreispauschalen, für Kosten, die aus dem 8-Punkte-Entlastungsprogramm vom 06. September 2022⁸ resultieren und Kostensteigerungen, die krisenbedingt auftreten, beispielsweise im Bereich der Daseinsvorsorge. Darüber hinaus können die Kreditmittel weiterhin für die Kosten für Versorgung, Schutz, Aufnahme und Integration der Geflüchteten und Vertriebenen aus der Ukraine verwendet werden.⁹

Eine Inanspruchnahme über das Jahr 2024 hinaus ist möglich für Ausfälle bei den im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes vorgesehenen Bürgerschaftsprogrammen sowie für Investitionen zur in Folge des Angriffskrieges unabdingbaren Beschleunigung der Energiewende und der Erlangung der Energiesouveränität, die im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes vorgesehen sind.¹⁰

Überdies wurde die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Notkredites für die im Beschluss des Landtages zu Drucksache 19/3820 ausgewiesenen Zwecke grundsätzlich bis in das Jahr 2024 erweitert. Aus dem erhöhten Notkredit werden 115 Mio. Euro entsprechend der Vereinbarung im Entlastungsprogramm des Landes in Sondervermögen überführt und um weitere 30 Mio. Euro zur Dekarbonisierung der Wirtschaft aufgestockt. Mittel, die im Haushaltsjahr 2022 nicht verwendet werden und keinem Sondervermögen zugeführt werden, sind erneut einer Rücklage mit entsprechender Zweckbindung zuzuführen. Die Mittel im Sondervermögen stehen bis Ende des Jahres 2026 für Maßnahmen der Energiewende und Energiesouveränität zur Verfügung.¹¹

Mit dem 4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022 wurde die Kreditermächtigung zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des Krieges in der Ukraine von 400 Mio. Euro auf 1.400 Mio. Euro und damit die Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2022 auf insgesamt 5.567,8 Mio. Euro erhöht. Der Haushalt 2022 wurde auf insgesamt 20.434.007.100 Euro festgestellt. Nach § 3 des Gesetzes trat die Änderung mit Wirkung vom 1. Januar 2022 und damit rückwirkend in Kraft.

⁸ Entlastungspaket für die Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Institutionen in Zeiten steigender Energiepreise, veröffentlicht nach dem Energie-Spitzengespräch vom 6. September 2022, https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/II_startseite/Artikel2022_2/III/220906_mp_energiegipfel_mat/220906_beschluss_entlastungspaket_energiegipfel.html.

⁹ Ziff. 4 LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

¹⁰ Ziff. 5 LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

¹¹ Ziff. 5 und 6 LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

D. Prüfung der Rechtsfragen

I. Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 LV

1. Systematik des Art. 61 LV

Der für die Verfassungsmäßigkeit einer Verschuldung maßgebliche Art. 61 LV lautet:

„Artikel 61

Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen

(1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

(3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraums zu erfolgen.

[...]“

Nach Art. 61 Abs. 1 LV ist der Haushalt des Landes **grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen**. Die Vorschrift entspricht den Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 115 Abs. 2 Satz 1 GG¹². Während Art. 61 Abs. 2 LV eine Modifikation der Regelung aus Absatz 1 und damit der zulässigen Neuverschuldung im **Fall einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung** zulässt, ermöglicht Art. 61 Abs. 3 LV eine Ausnahme von der Beachtung der Kreditobergrenze im **Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen**

¹² Für den Haushalt des Bundes gilt nach Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG zudem die Zulässigkeit einer strukturellen Verschuldung. Diese Strukturkomponente beinhaltet, dass eine Neuverschuldung durch Kreditaufnahme in Höhe von 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nach freiem Ermessen zulässig ist. Diese strukturelle Verschuldung ist für die Haushalte der Länder ausdrücklich ausgeschlossen, Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG.

Notsituationen.¹³ Die Ausnahmeregelung verfolgt den Zweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten¹⁴ und setzt einen Beschluss des Landtages mit Zweidrittelmehrheit voraus. Von dieser Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist unter Berufung auf den Krieg in der Ukraine und dessen Folgen erstmals mit Beschluss vom 27. April 2022 und erneut mit Beschluss vom 24. November 2022 Gebrauch gemacht und damit die Grundlage für eine Umsetzung im Haushaltsgesetz geschaffen worden.

Tatbestandliche Voraussetzung für einen derartigen Ausnahmebeschluss ist das Vorliegen einer Naturkatastrophe¹⁵ oder außergewöhnlichen Notsituation (hierzu zu 3.), welche sich der Kontrolle des Staates entzieht (hierzu zu 4.) und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage führt (hierzu zu 5.).

Zu prüfen ist im Folgenden, ob diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt des Beschlusses vom 24. November 2022 zu Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung vorlagen sowie, ob der Beschluss darüber hinaus an weiteren verfassungsrechtlichen Vorgaben zu messen ist, und wenn ja, ob jene eingehalten worden sind und der Beschluss sowie die Erhöhung des Notkredites im 4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022 daher im Einklang mit der Verfassung stehen. Im Einzelnen stellt sich insbesondere die Frage, ob eine Konnexität bzw. ein Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze, weitergehende Elemente der Verhältnismäßigkeit sowie allgemeine Haushaltsgrundsätze zu prüfen sind.¹⁶ Aufgrund der Tatsache, dass Art. 61 Abs. 3 LV die Inanspruchnahme der durch Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ermöglichten (und auf Bundesebene in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG geregelten) Ausnahmeregelung darstellt, kann im Folgenden insbesondere auf Maßstäbe zurückgegriffen werden, die für die bundesgesetzliche Ebene entwickelt worden sind.¹⁷ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass eine hier einschlägige höchstrichterliche Entscheidung zu den Prüfungsmaßstäben der Notlagenverschuldung noch zu erwarten ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. November 2022 (2 BvF 1/22) betreffend einen Eilantrag gegen die Übertragung einer Notkreditermächtigung in Höhe von 60 Milliarden Euro auf den „Energie- und Klimafonds“ jedenfalls wegweisende Erwägungen zu den möglichen Gegenständen einer

¹³ Vgl. *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (97).

¹⁴ *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 26 mwN; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 76.

¹⁵ Unter den Begriff der Naturkatastrophe fallen nach der Gesetzesbegründung in Orientierung an Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z. B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“, BT-Drs. 16/12410, 11 i.V.m. 13.

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 188 ff., 194 ff.

¹⁷ Vgl. *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 8.

Hauptsacheentscheidung getroffen, die den Prüfungsrahmen konkretisieren dürften. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat die Maßstäbe des Art. 61 Abs. 3 LV bislang nicht konkretisiert.

2. *Tilgungsplan*

Gemäß Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV ist der Beschluss über die Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich nicht, ob der Tilgungsplan als Gesetz erlassen werden muss oder ein einfacher Parlamentsbeschluss ausreicht. In der Literatur wird überwiegend vertreten, dass der Tilgungsplan in Gesetzesform gefasst werden müsse, und dies damit begründet, dass der Tilgungsplan gestaltende Funktion und Bindungswirkung für den späteren Haushaltsgesetzgeber entfalte.¹⁸ Der Beschluss des Landtages nach Art. 61 Abs. 3 LV selbst muss allerdings nicht zwingend einen Tilgungsplan enthalten.¹⁹ Gemäß Ziff. 8 des Beschlusses vom 24. November 2022 erfolgt die Tilgung aller Notkredite gemeinsam. Mit der Drucksache 20/734 liegt ein entsprechender Gesetzesentwurf der Landesregierung zu einem Tilgungsgesetz vor. Es ist daher zu erwarten, dass auch der Forderung nach einer Gesetzesform nachgekommen wird.

3. *Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation*

Im Rahmen des Beschlusses vom 24. November 2022 wurde eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV festgestellt. Das abstrakt gehaltene Tatbestandsmerkmal, welches sich auch in Art. 109 Abs. 2 Satz 3 und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wiederfindet, wird in der Gesetzesbegründung des Bundesgesetzgebers beispielhaft konkretisiert. Die Gesetzesbegründung zu Art. 61 Abs. 3 LV nimmt insoweit auf die Begründung des Art. 109 Abs. 2 GG Bezug.²⁰ Angenommen werden kann eine entsprechende Notsituation demnach bei besonders schweren Unglücksfällen im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 GG und somit Schadensereignissen von großem Ausmaß und Bedeutung für die Öffentlichkeit, die auch von Dritten absichtlich herbeigeführt werden können.²¹ Auch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines

¹⁸ Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Band IV, Stand 09/2022, Art. 109 Rn. 209; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 34; Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 53. Ed. Stand 08/2022, Art. 109 Rn. 76; a.A.: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Einzelfragen zur rechtlichen Ausgestaltung des Tilgungsplans nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, WD 4 – 3000 – 089/20 –, S. 4 f; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 47.

¹⁹ Es wird angenommen, dass die Streitfrage jedenfalls keine Wirkung auf die Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushaltsgesetzes entfaltet: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Einzelfragen zur rechtlichen Ausgestaltung des Tilgungsplans nach Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG, WD 4 – 3000 – 089/20 –, S. 5.

²⁰ LT-Drs. 17/193, 4.

²¹ BT-Drs. 16/12410, 11 i.V.m. 13.

exogenen Schocks wie einer Finanzkrise, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet, kann unter den Ausnahmetatbestand fallen.²²

Abzugrenzen ist insbesondere dieser Fall jedoch von zyklischen Konjunkturverläufen, die von Art. 61 Abs. 2 LV beziehungsweise Art. 109 Abs. 2 Satz 1 und 115 Abs. 2 Satz 3 GG erfasst werden. Da die Grenzen oftmals schwer zu ziehen sind, wird im Schrifttum vorgeschlagen, sich an dem Kriterium der Schwere der Krise zu orientieren.²³

In der Literatur nicht eindeutig behandelt wird die Frage, ob dem Gesetzgeber bei der Bewertung und Annahme einer entsprechenden Notsituation ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt.²⁴ Dies wird zum Teil – unter dem gleichzeitigen Hinweis auf eine restriktive Auslegung der Tatbestandsmerkmale – für sämtliche bzw. weitere Voraussetzungen der Norm angenommen.²⁵ Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen spricht dem Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der mit einer erhöhten Darlegungslast korrespondiere.²⁶ Die Gegenansicht bezweifelt einen entsprechenden Beurteilungsspielraum.²⁷

Der Landtag hat in dem Beschluss vom 27. April 2022 zur Drucksache 19/3818(neu) 2. Fassung in der allgemeinen Begründung ausgeführt, der Angriffskrieg gegen die Ukraine und die mit ihm einhergehenden Migrationsbewegungen würden eine außergewöhnliche Notlage darstellen. Es ergebe sich eine Fluchtbewegung außergewöhnlichen Ausmaßes, die eine schnellst- und bestmögliche Versorgung der Geflüchteten und Vertriebenen erfordere. Durch Ziffer 10 des Beschlusses vom 24. November 2022 zur Drucksache 20/431(neu) 2. Fassung wird auf den Beschluss vom 27. April 2022 Bezug genommen, sodass die eben aufgeführten Erwägungen bei der Bewertung mit einzubeziehen und um die Ausführungen aus dem zu überprüfenden Beschluss vom 24. November 2022 zu ergänzen sind. Danach habe der Krieg zu gedrosselten Energielieferungen geführt, dessen Folgen in Form einer Gasmangellage und damit einhergehender gestiegener Energie- und Lebenserhaltungspreise, die wiederum wirtschaftliche und soziale Folgen hätten, abgefedert werden müssten.

²² BT-Drs. 16/12410, 11 i.V.m. 13.

²³ *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 29; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 40.

²⁴ Dafür: *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 53. Ed. Stand 08/2022, Art. 115 Rn. 56, Art. 109 Rn. 64.

²⁵ *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 52; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 48; *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Band IV, Stand 09/2022, Art. 115 Rn. 234; *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 98.

²⁶ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 239.

²⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77.

Geht man von einem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers aus, so hat der Landtag mit diesen Erwägungen die Annahme einer außergewöhnlichen Notsituation jedenfalls nachvollziehbar und substantiiert dargelegt. Im Übrigen dürfte auch eine vollständige gerichtliche Überprüfung zu demselben Ergebnis gelangen, sodass der Streit an dieser Stelle keine Auswirkungen hat und dahingestellt bleiben kann.

Fraglich könnte allenfalls sein, ob von einer „außergewöhnlichen“ Notsituation noch gesprochen werden kann, wenn eine entsprechende Notsituation wiederholt und für mehrere Jahre andauernd festgestellt wird. So hat der Landtag nunmehr zum zweiten Mal eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund des Angriffskrieges auf die Ukraine festgestellt und im Jahr 2020 aufgrund der Ausbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) ebenfalls eine entsprechende Notsituation angenommen²⁸ und auf dieser Grundlage Notkreditermächtigungen in den Haushaltsgesetzen²⁹ eingeräumt. Gleichwohl ist dies nicht grundsätzlich unvereinbar mit dem Ausnahmecharakter der Norm. Auch eine wiederholte und mehrjährige Inanspruchnahme der Ermächtigungsgrundlage in Art. 61 Abs. 3 LV ist möglich, wenn sich hieraus keine Regelpraxis ergibt und Kreditermächtigungen nicht für „gewöhnliche“ Situationen geschaffen werden.³⁰ Hiervon kann indes vorliegend keine Rede sein. Der Landtag hat in sämtlichen zugrundeliegenden Beschlüssen nachvollziehbar und vertretbar dargelegt, dass es sich in den zugrunde gelegten Situationen um besondere Ereignisse gehandelt hat beziehungsweise handelt, welche zu dem jeweiligen Beschluss im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV geführt haben. Anhaltspunkte dafür, dass damit eine regelmäßige Praxis angestoßen werden soll, bestehen nicht.

4. *Entziehen der Kontrolle des Staates*

Art. 61 Abs. 3 LV setzt zudem voraus, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Staates entzieht. Das Bundesverfassungsgericht konkretisiert das Merkmal unter Verweis auf das Schrifttum dergestalt, dass auf die Unberechenbarkeit des Ereignisses abgestellt werden könne, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen ausgeschlossen würden.³¹ In der Literatur wird beispielsweise

²⁸ LT-Drs. 19/2491(neu).

²⁹ Haushaltsgesetz 2020: GVOBl. 2019, 584, zuletzt geändert durch das Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30. Oktober 2020, GVOBl. 2020, 757; Haushaltsgesetz 2021: GVOBl. 2021, 172, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Dezember 2021, GVOBl. 2021, 1504.

³⁰ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (99).

³¹ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 183.

angenommen, unter dem Begriff der staatlichen Kontrolle seien die nationalstaatlichen Handlungsoptionen zu prüfen.³² Ähnlich wird argumentiert, dass jedenfalls nicht auf jeden Verursachungsbeitrag des Staates im Rahmen einer reinen Kausalitätsprüfung abgestellt werden könne und vielmehr darauf abgestellt werden müsse, ob die jeweilige Entscheidung des Staates, die einen Verursachungsbeitrag darstellen könnte, zu dem betreffenden Zeitpunkt in vertretbarer Weise getroffen werden durfte, und gleichwohl zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Möglichkeit der Verhinderung der eingetretenen Notlage bestehe.³³ Diese Auslegung überzeugt insbesondere mit Blick auf das alternative Tatbestandsmerkmal der Naturkatastrophe. Dem Willen des Gesetzgebers dürfte es nicht entsprochen haben, die Möglichkeit einer Notkreditaufnahme auszuschließen, weil ein entfernter Verursachungszusammenhang beispielsweise zwischen der Forstpolitik und Waldbränden oder Lawinenabgängen, dem staatlichen Aus- und Umbau von Gewässern und Flutkatastrophen oder der staatlich beeinflussten Klimaentwicklung und Extremwetterlagen besteht.³⁴

Fraglich könnte vor dem Hintergrund möglicher Handlungsoptionen und beeinflussender staatlicher Handlungen sein, inwiefern zu berücksichtigen ist, dass beispielsweise die gestiegenen Energiekosten, die mit der Ermächtigung zur Aufnahme von Notkrediten abgedeckt werden sollen, unter anderem auf der Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Union³⁵ beruhen. Sieht man dies als beeinflussende Handlung an, ist dabei jedoch Folgendes zu beachten: Angenommen wird, dass es für die Bewertung etwaiger Handlungsoptionen auf die des jeweiligen Landes und damit auf die Handlungsoptionen des Landes Schleswig-Holstein ankommt.³⁶ Insoweit dürften sich keine Handlungsoptionen ergeben haben, die die außergewöhnliche Notsituation hätten verhindern können beziehungsweise hervorgerufen haben, sodass die Voraussetzung einer fehlenden Kontrolle anzunehmen ist. Im Übrigen kann die Verhängung der Sanktionen jedenfalls als vertretbare Handlung angesehen werden. Die Notsituation entzieht sich daher der staatlichen Kontrolle im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV.

³² *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336). *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 31.

³³ *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG, NVwZ 2019, 1173 (1174 f.).

³⁴ *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG, NVwZ 2019, 1173 (1174).

³⁵ Eine Übersicht über die restriktiven Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

³⁶ *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 31; *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG, NVwZ 2019, 1173 (1174).

5. Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage

Die außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, muss zudem die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

a) Definition

Die Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich konkret auf den Finanzbedarf der betroffenen Gebietskörperschaft³⁷, der zur Bewältigung und Beseitigung der außergewöhnlichen Notsituation beziehungsweise daraus resultierenden Schäden³⁸ sowie für vorbeugende Maßnahmen³⁹ hervorgerufen wird.

Zu prüfen ist daher zum einen eine Kausalbeziehung zwischen der Notlage und der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage und zum anderen, ob die Schwelle zur erheblichen Beeinträchtigung überschritten wird. Starre Grenzen im Sinne einer konkreten betragsmäßigen Bezifferung sind jedenfalls nicht vorhanden.

Während unstreitig sein dürfte, dass unmittelbar aus der Notlage resultierende finanzielle Folgen von dem Kausalitätserfordernis umfasst sind, stellt sich die Frage, ob auch lediglich mittelbar entstandene oder entstehende Kosten berücksichtigt werden können, also solche, die im Ergebnis auf einer dazwischentretenden staatlichen Entscheidung beruhen, beispielsweise Schutzschirme, die Beeinträchtigungen im wirtschaftlichen Bereich auffangen sollen.⁴⁰ Dies wird zum Teil unter Verweis auf Sinn und Zweck der Norm – die Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates – bejaht.⁴¹

Nicht einheitlich, aber zum Großteil synonym, wird in der Literatur und Rechtsprechung die Schwelle zur Erheblichkeit definiert. Nach einer Ansicht muss der Finanzbedarf gemessen an der Finanzkraft außerordentlich hoch sein.⁴² Zum Teil wird auch eine spürbare Belastung als ausreichend angesehen.⁴³ Auch wird angenommen, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes müsse durch den durch

³⁷ *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77.

³⁸ *Ewer*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 31 mwN.

³⁹ BT-Drs. 16/12410, 11 i.V.m. 13; *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 51; *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 41.

⁴⁰ Vgl. hierzu *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 10.

⁴¹ *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 10.

⁴² *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336).

⁴³ *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 100.

die Notsituation hervorgerufenen Finanzbedarf im Rahmen seines regulären Haushalts überfordert sein.⁴⁴ Hilfreich kann es jedenfalls sein, die Höhe des Finanzbedarfs zur Behebung der Notsituation und die Höhe des Haushalts im Übrigen ins Verhältnis zu setzen.⁴⁵

Vertreten wird, dass es nicht entscheidend darauf ankomme, dass für den Finanzbedarf zur Bewältigung der Ausnahmesituation in der Haushaltsplanung keine Vorsorge habe getroffen werden können.⁴⁶ Gleichwohl wird in der Literatur und Rechtsprechung argumentiert, dass der Gesetzgeber vor der Annahme einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage prüfen müsse, ob er über Spielräume (z.B. Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder Auflösung gebildeter Rücklagen) verfüge, um die Neuverschuldung zu vermeiden oder zu reduzieren. Sofern sich der Bedarf durch eine restriktive Bewirtschaftung des Haushaltes oder Umschichtungen decken ließe, solle nicht auf eine Kreditaufnahme zurückgegriffen werden.⁴⁷

b) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers

Voranzustellen ist der konkreten Prüfung des Beschlusses vom 24. November 2022, dass das Bundesverfassungsgericht jüngst angedeutet hat, dass für die gerichtliche Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals eine eingeschränkte Kontrolldichte gelten könnte.⁴⁸

Auch in der Literatur und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird dem Haushaltsgesetzgeber ein weiter Ermessensspielraum zugesprochen, um eine Entscheidung darüber zu treffen, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten zur Krisenbewältigung einzusetzen sind.⁴⁹ Die Annahme einer Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wird damit begründet, dass es sich bei der gebotenen Gesamtabwägung um eine primär politische Aufgabe handele.⁵⁰

⁴⁴ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 287; Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen zu den Entwürfen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes und des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes, 18/144, vom 09. Dezember 2022, S. 5.

⁴⁵ Vgl. *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG, NVwZ 2019, 1173 (1175).

⁴⁶ *Christ*, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, 1333 (1336).

⁴⁷ *Oebbecke*, Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG, NVwZ 2019, 1173 (1175); StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 288.

⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 187.

⁴⁹ *Heun*, in: Dreier, GG, 3. Aufl., Tübingen 2018, Art. 109 Rn. 46, der den Einschätzungsspielraum jedenfalls hinsichtlich der Höhe des Bedarfs annimmt; zu Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG – auch *Hellermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 104b Rn. 59; VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 105; StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 248 f.

⁵⁰ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 105; StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 248 f.; zur Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 91 ff.

Mit diesem Spielraum geht nach überwiegender Ansicht ein entsprechendes Darlegungserfordernis einher.⁵¹ Eine präzise Benennung und Bezifferung des mit der Überwindung und Beseitigung der Folgen der Notlage verbundenen Aufwands seien regelmäßig nicht möglich. Die Einschätzungsprärogative entspreche den jeweils konkret bestehenden Unsicherheiten und beziehe sich insgesamt auf die voraussichtliche Dauer der Notlage, die mit ihr voraussichtlich verbundenen Schäden, die Art, Tauglichkeit und das Maß der zur Überwindung zu ergreifenden Maßnahmen und die hieraus resultierenden finanziellen Folgen.⁵² Gleichwohl dürfe ein Mindestmaß an Darlegung einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gefordert sein. Für das Merkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage wird beispielsweise vertreten, dass, sofern von Spielräumen im Haushalt – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder Auflösung gebildeter Rücklagen – kein Gebrauch gemacht werden solle, dies im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen sei.⁵³

Vertreten wird, dass der zu fordernde Umfang sich dabei an dem jeweiligen Einzelfall zu orientieren habe. Je begrenzter das Ereignis sei, desto genauer habe die Prognose auszufallen. Der Umfang der Darlegungspflichten könne zudem nach dem zeitlichen Handlungsdruck bestimmt werden. Die Angabe pauschalierter Ansätze, eine überschlägige Prognose und das Heranziehen bereits verfügbarer Erkenntnisquellen seien beispielsweise dann ausreichend, wenn eine sehr schnelle Reaktion zur Gefahrenabwehr erforderlich sei. Bestehe ein derartiger Handlungsdruck nicht, müsse eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung erfolgen und eine detailliertere Darlegung beispielsweise prognostizierter Kosten. Es hänge damit von der Eigenart der Notlage und der Dringlichkeit der Reaktion auf diese ab.⁵⁴

In der Rechtsprechung wird angenommen, dass die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers jedenfalls nachvollziehbar und vertretbar sein müssen.⁵⁵ Das Bundesverfassungsgericht verknüpfte die Darlegungslast in Bezug auf die Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.⁵⁶ und dessen Tatbestandsmerkmal der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ mit der

⁵¹ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 106; zur Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 94 ff.

⁵² Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 58, der die Darlegungspflichten jedoch nur auf die Diagnose der Situation und Zweckgerichtetheit und Geeignetheit der finanzierten Maßnahmen bezieht.

⁵³ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 288. Dieser Aspekt dürfte sich zum Großteil auch mit der Frage nach dem Prüfungserfordernis einer „Erforderlichkeit“ decken, hierzu s. unter II. 2.

⁵⁴ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 63 f. mwN.

⁵⁵ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 106; Vgl. zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG: BVerfG, Beschluss vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 93.

⁵⁶ Fassung vom 12.05.1969, gültig bis: 31.07.2009.

Publizitätspflicht für den Haushalt sowie der Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung. Die Darlegung trage dazu bei, den Ausnahmecharakter der Norm zu sichern. Im Einzelnen seien die Diagnose, dass eine Störung vorliege, die Absicht der Abwehr dieser Störung durch die Kreditaufnahme und die Prognose, wie die Kreditaufnahme dieses Ziel erreichen könne beziehungsweise hierzu geeignet sei, darzulegen.⁵⁷ Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber jedenfalls im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes bestimmte Dokumentations- und Begründungspflichten auferlegt, nach denen dieser näher auszuweisen und damit transparent zu machen habe, nach welchen Grundsätzen er die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel festgestellt beziehungsweise ob und wie er die ihm zustehenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume gesehen und ausgefüllt habe. Erst dadurch würden Kommunen und Gericht in die Lage versetzt, die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu überprüfen.⁵⁸ Dieser Gedanke der zu wahrenen Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit einer verfassungsrechtlichen Entscheidung dürfte auf die Notlagenverschuldung übertragbar sein.

An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in Art. 61 Abs. 3 LV (wie auch Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG) eine Darlegungslast nicht ausdrücklich aufgenommen worden ist⁵⁹, während Art. 116 Abs. 1 Satz 3 der Landesverfassung Rheinland-Pfalz beispielsweise eine ausdrückliche Darlegungspflicht für die Gründe der Kreditaufnahme vorsieht.⁶⁰ Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. sowie auch die jüngste Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs Hessen⁶¹ sprechen gleichwohl dafür, dass die Darlegungslast auch ohne ausdrückliche Regelung anzunehmen sein dürfte.

c) Beschluss vom 24. November 2022

Fraglich ist, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zum Zeitpunkt des Beschlusses vom 24. November 2022 angenommen werden konnte beziehungsweise ob der Beschluss dem Darlegungserfordernis genügt. Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts zu Art. 61 Abs. 3 LV liegt derzeit nicht vor und auch das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dem Umfang des Darlegungserfordernisses in Bezug auf die Notlagenver-

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 94 f.

⁵⁸ LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Februar 2023 – LVerfG 5/21 – Rn. 94 mit Verweis auf Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 – LVerfGE 28, 379 ff. = Nord ÖR 2017, 166 ff., Rn. 113.

⁵⁹ Auch eine landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu liegt in Schleswig-Holstein nicht vor.

⁶⁰ Daher in Rheinland-Pfalz: VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn. 99, 104.

⁶¹ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, juris Rn. 288.

schuldung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG noch nicht im Rahmen eines Hauptsacheverfahrens geäußert. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seiner Eilentscheidung bereits die Möglichkeit eines Darlegungserfordernisses beispielsweise bezogen auf die Diagnose der Notsituation herausgestellt.⁶² Sollten zukünftig vom Bundesverfassungsgericht und Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht eine eingeschränkte gerichtlich Überprüfungscompetenz und gleichzeitig ein Darlegungserfordernis festgestellt werden, könnten jedenfalls Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses vom 24. November 2022 bestehen.

Vorliegend ist zweifelhaft, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage im Rahmen des Beschlusses hinreichend begründet wurde, um eine weitere Kreditermächtigung in Höhe von 1.000 Mio. Euro zu rechtfertigen. Voranzustellen und hervorzuheben ist, dass es sich bei dem Ukraine-Krieg, ebenso wie es bei der Corona-Pandemie der Fall war, um eine Situation handelt, die wohl allenfalls eine überschlägige Prognostizierbarkeit erlaubt und daher einen etwaigen Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers weiten dürfte.

Der Beschluss verhält sich zu dem Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage nicht ausdrücklich. Während durchaus dargestellt wird, dass und welche Art von finanziellen Belastungen mit dem Ukraine-Krieg einhergeht, werden diese zum einen in der Höhe nicht im Einzelnen konkretisiert und darüber hinaus lediglich dargelegt, dass „zusätzliche finanzielle Mittel und somit das Überschreiten der zulässigen Kreditaufnahme bereits für das Jahr 2022 erforderlich“⁶³ seien.

Im Übrigen wird unter Ziffer 1 des Beschlusses festgestellt, dass die außergewöhnliche Notlage, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage erheblich beeinträchtigt, weiter fortbestünde. Dadurch dürfte jedenfalls Bezug genommen werden auf den Beschluss des Landtages zu Drucksache 19/3818(neu) 2. Fassung vom 27. April 2022, in dem erstmals aufgrund des Ukraine-Krieges eine Situation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV festgestellt worden ist. Möglicherweise ergibt sich aus diesem vorherigen Beschluss bereits eine hinreichend dargelegte erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage. Der Beschluss vom 27. April 2022 führt zu dem in Frage stehenden Tatbestandsmerkmal aus:

„Die Beeinträchtigung der Finanzlage ist auch erheblich, da der Finanzbedarf zur Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation außergewöhnlich hoch ist. Erste Kostenschätzungen zur Ukraine-Krise lassen kurzfristige ausgabeseitige Bedarfe in Höhe von bis zu 400 Mio. Euro erwarten, die gedeckt werden müssen, um die Geflüchteten und Vertriebenen aus der

⁶² BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 193.

⁶³ Begründung LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

*Ukraine angemessen versorgen, unterbringen, betreuen, medizinisch versorgen und in ihr neues Umfeld integrieren zu können. Das Land ist gleichfalls dazu aufgefordert, auch die Kommunen bei dieser Aufgabe zu unterstützen. Weitere Folgen des Ukraine-Krieges für die Einnahmeseite des Landes sind derzeit noch nicht bezifferbar. Ebenfalls aktuell nicht bezifferbar sind etwaige Bundeshilfen, die gemäß ihrer Zweckbestimmung vorrangig zur Bewältigung der Ukraine-Krise in Anspruch zu nehmen sind.*⁶⁴

Der Beschluss nimmt jedenfalls auf eine (nicht) mögliche Bezifferung der finanziellen Folgen Bezug und enthält entsprechende Darlegungen. Insofern ist jedenfalls naheliegend, dass der Landtag weiterhin davon ausgeht, dass eine nähere, präzise Bezifferung nicht möglich ist. Indirekt ergibt sich dies beispielsweise aus der beschlossenen Rücklagenzuführung. Problematisch ist aber, dass der Landtag in seinem Beschluss nicht näher ausführt, ob und inwieweit sich die erhebliche finanzielle Belastung und die Höhe der weiteren Notkreditermächtigungen (1.000 Mio. Euro) nach seiner Einschätzung decken. Es wird insoweit nur zum einen festgestellt, dass „zusätzliche finanzielle Mittel“ erforderlich sind und zum anderen eine Erhöhung der Höchstgrenze des Notkredits um weitere 1.000 Mio. Euro beschlossen. Dass der Landtag davon ausgeht, dass sich der Bedarf vorläufig auf diese Höhe belaufen dürfte, ist sicherlich denkbar. Aufgrund der Größenordnung und der Gefahr, dass Notkreditermächtigungen auf Vorrat geschaffen werden, ohne dass ein finanzieller Aufwand in dieser Höhe vor Beschlussfassung jedenfalls für möglich oder wahrscheinlich gehalten wird, erscheint es jedoch problematisch, wenn hierzu nicht näher ausgeführt wird.

Im Übrigen wird in dem Beschluss die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage damit begründet, dass der Finanzbedarf zur Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation außergewöhnlich hoch sei. Es fehlt jedoch die Verknüpfung des Bedarfs zum Landeshaushalt und darin vorhandenen Mitteln und Möglichkeiten zur Deckung. Wie bereits ausgeführt, muss die Höhe des Finanzbedarfs wohl jedenfalls in Relation gesetzt werden zur Finanzkraft/Leistungsfähigkeit/Höhe des Haushalts im Übrigen. Auch im Rahmen des Beschlusses vom 27. April 2022 fehlt es an einer Darlegung etwaiger Möglichkeiten zur Verringerung der Kreditaufnahmen. So wird beispielsweise nicht dargelegt, aus welchem Grund mögliche (allgemeine) Rücklagen oder strukturelle Mehreinnahmen gegebenenfalls für die festgesetzten Zwecke der Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation nicht eingesetzt werden.⁶⁵ Es fehlt sogar die reine Feststellung, dass entsprechende Mittel nicht zur

⁶⁴ Begründung LT-Drs. 19/3818(neu) 2. Fassung.

⁶⁵ Vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris Rn. 289. So hat beispielsweise der Bundestag in seinem Beschluss zu Drucksache 20/2036 dargelegt, dass eine Finanzierung durch Neupriorisierung von finanzwirksamen Maßnahmen und/oder

Verfügung stehen. Denkbar wäre auch die Feststellung, dass eine Umpriorisierung bestehender Ausgaben oder Erhöhung staatlicher Einnahmen aus darzulegenden Gründen nicht möglich ist. Unabhängig davon, ob tatsächlich (genügend) Haushaltsmittel, beispielsweise in Form von strukturellen Mehreinnahmen oder allgemeine Rücklagen⁶⁶, vorhanden waren oder sind, um die finanziellen Belastungen (teilweise) zu tragen, lassen sowohl der Beschluss vom 27. April als auch vom 24. November 2022 jedenfalls jegliche Erwägungen hierzu missen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass der Umstand, dass der vorläufige Haushaltsabschluss 2022 einen strukturellen Überschuss von rund 920 Millionen Euro ergeben hat⁶⁷ und diese Mittel grundsätzlich einsetzbar gewesen sein könnten, für sich betrachtet nach den dargestellten Ansichten zum Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers nicht genügt, um eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage sicher auszuschließen. Wie bereits dargelegt, könnte der Haushaltsgesetzgeber aufgrund eines Einschätzungsspielraums insoweit auch von der (vollständigen) Inanspruchnahme dieser Einnahme absehen, wenn die Prioritätensetzung und Abwägungsentscheidung des Haushaltsgesetzgebers eine anderweitige Verwendung vorsieht⁶⁸ und dies vertretbar und plausibel dargelegt wird. Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich hier aber möglicherweise aus einer fehlenden Darlegung und damit fehlenden Nachvollziehbarkeit dieser Erwägungen. Aus dem Beschluss vom 24. November 2022 ergibt sich nicht, dass sich der Gesetzgeber vor der Kreditaufnahme mit der Auflösung einer etwaigen Haushaltssicherungsrücklage oder Verwendung möglicher struktureller Mehreinnahmen auseinandergesetzt und aus nachvollziehbaren Gründen hiervon keinen Gebrauch gemacht hat. Entsprechende Darlegungen sind auch nicht in der Begründung zum 4. Nachtragshaushaltsgesetz zu finden.⁶⁹

Es wird jedoch zum Teil ausdrücklich angenommen, dass die Darlegung und Begründung dieser Entscheidung keiner bestimmten Form bedürften, vielmehr

Einnahmeerhöhungen sowie Nutzung von Einnahmen aus einer allgemeinen Rücklage aus dort aufgezählten Gründen nicht möglich sei.

⁶⁶ Gemäß § 62 Abs. 2 LHO kann eine allgemeine Rücklage gebildet werden. Sie dient dem Haushaltsausgleich. Zweckgebundene Rücklagen müssen wohl jedenfalls nicht verwendet werden, da im Fall ihrer Auflösung eine Deckung mit anderen Mitteln erfolgen müsste. Etwas Anderes könnte sich dann ergeben, wenn die zweckgebundene Rücklage nicht mehr benötigt wird und beispielsweise aufgelöst werden könnte.

⁶⁷ https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/VI/Presse/PI/2023/030223_Haushaltsabschluss.html?nn=549a8fa0-66c0-4da0-9f19-70e4be245eac.

⁶⁸ Hierzu: VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 113 f.: Es besteht wohl keine verfassungsrechtliche Pflicht, vorrangig vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen. Zu beachten ist jedoch der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (hierzu unter III.)

⁶⁹ Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2022 (4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022), LT-Drs. 20/465.

könnten sie im Gesetz, in Haushalts- und Gesetzesvorlagen oder in Plenarsitzungen des Gesetzgebers erfolgen.⁷⁰ Sofern der Möglichkeit einer Aufweichung der Darlegungspflicht gefolgt wird, könnte es genügen, dass im Rahmen einer Plenardiskussion ausreichende Erwägungen getroffen worden sind.

Ob eine Plenardiskussion zur Erfüllung der Darlegungspflicht geeignet ist, ist allerdings fraglich, da im Rahmen dieser Debatte üblicherweise eher allgemein argumentiert wird und Detailausführungen meistens nicht stattfinden. Gleichwohl wurde im Rahmen der Plenarsitzung vom 24. November 2022 von dem Vorsitzenden einer der regierungstragenden Fraktionen, dem Abgeordneten Tobias Koch, konkreter ausgeführt:

„Die direkten und indirekten Folgen für den Landeshaushalt sind inzwischen erheblich gewachsen [...].

[...]

Nun stehen den gewachsenen Belastungen des Landeshaushaltes erfreuliche Steuerschätzungen aus dem Mai und Oktober gegenüber. Das Argument werden wir bestimmt gleich noch zu hören bekommen. Es wäre allerdings ein Irrtum zu glauben, dass sich mit diesen zusätzlichen Steuereinnahmen die Folgen des Ukrainekrieges bewältigen ließen. Wer davon ausgeht, übersieht oder blendet vielleicht auch bewusst aus, dass der Haushalt 2022 so, wie er in der Jamaikakoalition mit den Stimmen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP beschlossen worden ist, mit neuen Schulden finanziert werden sollte. Über 500 Millionen Euro aus dem Corona-Notkredit sollten dieses Jahr die erwarteten strukturellen Steuermindereinnahmen ausgleichen. Daneben ist von dem im Jahr 2020 zur Bewältigung der Coronapandemie aufgenommenen Konjunkturkredit noch ein Restsaldo von rund 120 Millionen Euro offen, der bei konjunkturell bedingten Steuermehreinnahmen, so wie wir sie in diesem Jahr erleben, als erstes umgehend zu tilgen ist. Diesen zusammen über 620 Millionen Euro geplanten neuen Schulden und zu tilgenden alten Schulden stehen nunmehr die prognostizierten Steuermehreinnahmen gegenüber – nicht von über 800 Millionen Euro, wie teilweise zu hören war, sondern nach Abzug des kommunalen Finanzausgleichs von 680 Millionen Euro. Wenn man

⁷⁰ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 258. Bloße Äußerungen von Mitgliedern des Landtages und der Landesregierung genügen jedoch auch nach dieser Ansicht nicht. Es müsse erkennbar sein, dass der Landtag die Begründung für die getroffenen Maßnahmen mitträgt. Vgl. auch zur Vorgängervorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 96.

beide Zahlen vergleicht, merkt man: Von den Steuermehreinnahmen bleibt kaum etwas übrig, um daraus in diesem Jahr die Belastungen des Ukrainekriegs zu finanzieren. Die nach der Steuerschätzung zu erwartenden Steuermehreinnahmen reduzieren stattdessen die Verschuldung des Jahres. Das ist die gute Botschaft der Steuerschätzung: Verzicht auf neue Schulden aus dem Corona-Notkredit und vollständige Tilgung des Konjunkturkredits aus dem Jahre 2020.

[...]

Die Aufstockung im kommenden Jahr ist deshalb erforderlich, weil die aus dem Ukrainekrieg resultierenden Lasten im Landeshaushalt nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert werden können. So einfach ist die Wahrheit. Die für das kommende Jahr vorhergesagten Steuermehreinnahmen dienen zunächst einmal dazu, den Haushalt ohne den dann ja nicht mehr vorhandenen, weil vorzeitig abgerechneten Corona-Notkredit auszugleichen. Das dürfen wir nicht vergessen: Auch im Jahr 2023 war ursprünglich vorgesehen, aus dem Corona-Notkredit prognostizierte Steuermindereinnahmen auszugleichen. Das wird jetzt nicht mehr passieren. Dafür dienen jetzt die erhöhten Steuereinnahmen, die wir dankenswerterweise erwarten können.

Darüber hinaus gibt es aber eine ganze Reihe zusätzlicher Belastungen für den Landeshaushalt: durch die Einführung des 49-Euro-Deutschlandtickets, durch den Abbau der kalten Progression, durch die Erhöhung des Kindergeldes, durch steigende Zinsen, durch den diesjährigen Tarifabschluss im Bereich der Kitabeschäftigten, der sinnvoll und richtig ist, um dort die Wertschätzung und Anerkennung und die Attraktivität dieses Berufsbildes zu stärken, durch steigende Schülerzahlen und durch stark steigende Ausgaben für die Eingliederungshilfe. All das sind Mehrausgaben, die nicht unmittelbar mit dem Ukrainekrieg im Zusammenhang stehen. Deswegen, Frau Kollegin Krämer, müssen Sie aus dem laufenden Haushalt finanziert werden. Das werden wir genau so tun: All das finanzieren wir aus dem laufenden Haushalt heraus.

Allein diese Positionen summieren sich aber schon auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag. Deshalb gelingt auch im nächsten Jahr der Haushaltsausgleich nur, indem wir einen erneuten Konjunkturkredit von rund 350 Millionen Euro in Anspruch nehmen werden. Dieser Konjunkturkredit ist nach dem Regelwerk der Schuldenbremse zulässig, so wie es auch 2020 mit sogar 700 Millionen Euro der Fall war.

[...]

Damit ist der Haushalt 2023 zwar ausgeglichen, aber woher kommt dann das Geld für die Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge? Woher kommt das Geld für die Ausweitung des Wohngeldes, für krisenbedingt steigende Energiekosten, für die Entlastungsmaßnahmen des Landes und erst recht für die Kofinanzierung der Entlastungsmaßnahmen des Bundes? – All das lässt sich nicht mehr aus dem laufenden Haushalt finanzieren. Dafür reicht das Geld nicht. Deswegen befindet sich Schleswig-Holstein in einer finanziellen Notsituation, die nur durch die Aufnahme eines Notkredits abgewendet werden kann.

[...]

Belaufen sich nun die krisenbedingt zu erwartenden Mehrausgaben auf die jetzt angesetzten 1,4 Milliarden Euro? Da muss ich ehrlich sagen: Nein, das tun sie – zumindest, soweit es heute absehbar ist – zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht. Aber umgekehrt kann auch niemand mit Gewissheit vorhersagen, was in den nächsten beiden Jahren aufgrund des Kriegsgeschehens noch an weiteren Belastungen auf uns zukommen wird⁷¹

Ob diese Äußerungen im Rahmen der Plenardiskussion ausreichend sind, dürfte von dem für eine Überprüfung erforderlichen Umfang und der Detailtiefe der Ausführungen abhängen. Die vorangestellten Ausführungen zeigen jedenfalls, dass sich der Landtag mit der Verwendung prognostizierter Steuermehreinnahmen befasst hat und gleichwohl eine Belastung des Haushaltes annimmt.

Letztlich ist eine abschließende verfassungsrechtliche Einschätzung an dieser Stelle mangels einschlägiger Rechtsprechung und eine gefestigte Ansicht in der Literatur zum Umfang und Rahmen eines Darlegungserfordernisses in Bezug auf Art. 115 Abs. 1 Satz 6 GG n.F. bzw. Art. 61 Abs. 3 LV nicht möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. November 2022 angedeutet, dass die Frage, inwieweit dem Gesetzgeber Darlegungslasten aufzuerlegen sind, Gegenstand des Hauptsacheverfahrens sein könnte, sodass die Entscheidung zukünftig Prüfungsmaßstäbe der Notlagenverschuldung aufzeigen könnte.

II. Umfang der Notlagenverschuldung

⁷¹ Plenarprotokoll 20/11, S. 709 ff.

Darüber hinaus könnten verfassungsrechtliche Grenzen für den beschlossenen Umfang der Notlagenverschuldung zu beachten sein.

1. Vereinbarkeit mit dem Konnexitätserfordernis/Veranlassungszusammenhang

Höchstrichterlich noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob über die Kausalbeziehung zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und dem erhöhten Finanzbedarf hinaus eine Konnexität beziehungsweise ein Veranlassungszusammenhang zwischen der anlassgebenden Notsituation und der konkreten Verschuldensermächtigung von Art. 61 Abs. 3 LV gefordert wird.⁷² Aus dem Wortlaut der Norm ergibt sich die Notwendigkeit dieser Prüfung nicht. Gleichwohl wird ein solches Erfordernis in der Literatur angenommen⁷³ und auch vom Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Eilentscheidung durchaus erwogen, sodass auf Rechtsfolgenebene⁷⁴ zu prüfen wäre, ob die Verwendungszwecke der Notkredite auf die Bewältigung der Folgen der Notlage gerichtet sind⁷⁵.

Trotz einer engen Auslegung der Tatbestandsmerkmale aufgrund des Ausnahmecharakters der Norm⁷⁶ wird dem Gesetzgeber auch diesbezüglich überwiegend ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesprochen⁷⁷, der jedoch wiederum eine erhöhte Darlegungslast des Gesetzgebers mit sich bringt⁷⁸. Die Annahme eines Veranlassungszusammenhangs muss danach bei einer

⁷² Vgl. zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG: BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 189 ff.

⁷³ Vgl. *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100); *Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2525); *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 17 ff. mit weiteren Literaturnachweisen; *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 12 ff.

⁷⁴ Vgl. auch *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 11 ff.

⁷⁵ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 189. Im Übrigen auch VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 107 ff.; StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn 268 ff.

⁷⁶ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (99) mwN.

⁷⁷ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (99) unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorgängervorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. und dem damaligen Tatbestandsmerkmal der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“: BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, NJW 1989, 2457 (2461); Urteil vom 09. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, NVwZ 2007, 1405 (1411).

⁷⁸ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (99 f.) unter Verweis auf die oben genannte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Vorgängervorschrift des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. Zur Darlegungslast siehe auch die Zusammenstellung der Rechtsprechung von *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 21 f. mwN; *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 15.

Nachprüfung durch die parlamentarische Opposition, die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichte vertretbar und nachvollziehbar sein.⁷⁹

Aufgrund des Ausnahmecharakters der Notlagenverschuldung wird in der Literatur zum Teil ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang dergestalt gefordert, dass die Notkreditaufnahme nur für notlagenüberwindende Maßnahmen erfolgen dürfe, „die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen“.⁸⁰ Ausgeschlossen wären danach in jedem Fall allgemeinpolitische Maßnahmen, die nicht notlagenbezogen sind und beispielsweise bereits vor der Notlage Teil der politischen Agenda oder Haushaltsplanung gewesen sind.⁸¹ Dies wird zum Teil als zu streng angesehen und dem Gesetzgeber daher ein weiterer Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesprochen, sodass nur eine Evidenzkontrolle stattfinden dürfe⁸², beziehungsweise die Grenzen der Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit eingehalten werden müssten.⁸³

Nimmt man das Prüfungserfordernis einer Konnexität beziehungsweise eines Veranlassungszusammenhangs an, kann darüber hinaus eine Differenzierung zwischen materieller und temporärer Konnexität vorgenommen werden.

a) Materielle Konnexität

aa) Bestimmung der materiellen Konnexität

Die genaue Definition einer materiellen Konnexität ist in der Literatur umstritten und die Grenzen sind im Einzelnen schwer zu ziehen. Die Notverschuldung darf jedenfalls nicht für allgemeinpolitische Maßnahmen erfolgen, die allenfalls anlässlich der Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen.⁸⁴

⁷⁹ Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 20; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 5 mwN.

⁸⁰ Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 20.

⁸¹ In der Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG ergibt sich dies noch deutlicher aus dem Wortlaut, der eine Ausnahmeregelung „für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“ vorsieht.

⁸² Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 21 f.

⁸³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6 mwN; WD 4 – 3000 – 104/21 –, S. 6; Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100).

⁸⁴ Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100).

Im Einzelnen wird angeführt, dass das Ziel der Verwendung der Mittel aus dem Notkredit allein die Bewältigung des Anlasses für die Notverschuldung sein dürfe.⁸⁵ Die Verwendung der Notkreditmittel müsse daher dazu bestimmt sein, die Notsituation zu überwinden.⁸⁶

Gleichwohl besteht insbesondere keine Einigkeit dahingehend, inwieweit Maßnahmen im Einzelnen noch im erforderlichen Konnex stehen, die wirtschaftsstabilisierend wirken und beispielsweise einen Modernisierungsschub darstellen beziehungsweise einer langfristigen Wirtschaftssteuerung, nicht jedoch der Bekämpfung *unmittelbarer* Auswirkungen der Krise dienen⁸⁷. So wird zum Teil angenommen, dass auch die Berücksichtigung von Sekundärzielen, die einen mittelbaren Zusammenhang zu der Notsituation aufwiesen, bei der Zuweisung der Notkredite zu Maßnahmen möglich sei, beispielsweise in Form von Hilfsmaßnahmen im wirtschaftlichen Bereich, da es ansonsten zu Abgrenzungsschwierigkeiten käme und dies dem Ziel, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, diene.⁸⁸ Entscheidend sei, dass der Zusammenhang vertretbar und nachvollziehbar dargelegt werde.⁸⁹

Andere Teile der Literatur gehen hingegen davon aus, dass ein bloß „loser“⁹⁰ Zusammenhang zwischen der Mittelverwendung und der Notsituation verfassungswidrig sei, da ansonsten die Gefahr bestehe, dass das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung unterlaufen werde.⁹¹ Auch der Aufbau eines „Haushaltspuffers“ dürfe den notwendigen Zusammenhang zur Bewältigung der Notlage missen lassen.⁹² Eine vollständige Finanzierung aller, auch erst langfristig wirkender oder relevant werdender Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung einer Notsituation sei unzulässig. Auch die Umsetzung oder Beschleunigung politischer Programme, die schon vor Eintritt der Notlage durch die Regierung geplant⁹³

⁸⁵ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 13.

⁸⁶ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100).

⁸⁷ Für die Annahme eines Verursachungszusammenhangs: *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung: Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den Energie- und Klimafonds, WD 4 – 3000 – 104/21, S. 15; StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 262; VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 109 ff. Einen fehlenden Konnex nehmen hingegen *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 33 ff. und *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 18, 21 an.

⁸⁸ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 109.

⁸⁹ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100 f.).

⁹⁰ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 16.

⁹¹ Vgl. auch *Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2525).

⁹² *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 18.

⁹³ Vgl. auch *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der

gewesen seien und deren Verwirklichung nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitrage, ist nach dieser Ansicht verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.⁹⁴ Einschränkend wird zum Teil angenommen, dies gelte nur für Ausgaben, die bereits im ursprünglichen, vor der Notsituation beschlossenen Haushalt vorgesehen waren.⁹⁵

Ein erster Anhaltspunkt könnte eine Kausalitätsprüfung dergestalt sein, dass mittels einer hypothetischen Überlegung die Krise hinweggedacht werden muss und staatliche Maßnahmen, die gleichwohl vorgenommen worden oder eingetreten wären, nicht dem Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung unterfallen würden.⁹⁶

Neben der Finalität fällt unter das Erfordernis der materiellen Konnexität nach überwiegender Ansicht auch die Geeignetheit der Kreditaufnahme und deren Verwendung zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation.⁹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber jedoch im Rahmen der Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.⁹⁸ hinsichtlich der Geeignetheit der Kreditaufnahme einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugesprochen⁹⁹, sodass durchaus angenommen werden kann, dass entsprechendes auch für Art. 115 Abs. 1 Satz 6 GG n.F. und Art. 61 Abs. 3 LV gilt.

Eine deutliche Abgrenzung hat jedenfalls zur Verwendung zum Zwecke der Bewältigung üblicher konjunktureller Schwankungen zu erfolgen. Diese können möglicherweise durch eine außergewöhnliche Notlage angestoßen worden sein,

COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 15; *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 20.

⁹⁴ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 18.

⁹⁵ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 110.

⁹⁶ Vgl. *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie, September 2020, S. 14.

⁹⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6 mwN; *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100). So auch das BVerfG zur Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.: Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 83 ff. Zuletzt hat das BVerfG dies in seine Eilentscheidung betreffend die Corona-Notkredite offengelassen, die Möglichkeit eines entsprechenden Darlegungserfordernisses jedoch aufgeführt.

⁹⁸ „Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

⁹⁹ BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 91. So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6 mwN; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl., München 2018, Art. 115 Rn. 53a.

werden jedoch allein von Art. 61 Abs. 2 LV erfasst und können daher nicht mit Notkreditmitteln nach Art. 61 Abs. 3 LV bewältigt werden.¹⁰⁰

Es ist in jedem Fall eine Prüfung unter Würdigung der Umstände im Einzelfall vorzunehmen, die sich insbesondere an der Darlegung des erforderlichen Zusammenhangs durch den Gesetzgeber¹⁰¹ und dem Ausnahmecharakter der Ermächtigungsnorm zu orientieren hat.

bb) Beschluss vom 24. November 2022

Eine Verwendung der Mittel aus den Notkrediten soll nach dem Beschluss des Landtages vom 24. November 2022 zur „Bewältigung der Kosten im Zusammenhang mit dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg auf die Ukraine“ erfolgen. Im Einzelnen hat der Landtag dargelegt, dass die Notkredite eingesetzt werden sollen für:

- Kosten für die Wohngeldreform und Wirtschaftshilfen gemäß des Entlastungspakets III (Ziff. 4.1),
- Kosten, die im Zusammenhang mit der Übertragung der Energiepreispauschale für Rentnerinnen und Rentner auf die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger anfallen (Ziff. 4.2),
- Kosten für Versorgung, Schutz, Aufnahme und Integration der Geflüchteten und Vertriebenen aus der Ukraine (Ziff. 4.3),
- Kosten für kurzfristig wirksame Maßnahmen aus dem 8-Punkte-Entlastungsprogramm zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der gestiegenen Energie- und Lebenserhaltungskosten und zur Beschleunigung der Energieunabhängigkeit (Ziff. 4.4),
- krisenbedingte Mehrkosten, die für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge anfallen (Ziff. 4.5),
- krisenbedingte Kostensteigerungen bei Hochbaumaßnahmen und Bewirtschaftungskosten (Ziff. 4.6),
- Abwicklungskosten für krisenbedingte Förderprogramme (Ziff. 4.7),
- die Finanzierung von Maßnahmen zur Entlastung von sozialen Härten, die im Zusammenhang mit krisenbedingten Kostensteigerungen stehen (Ziff. 4.8),

¹⁰⁰ Hierzu *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 16 f. Etwas Anderes kann bei plötzlichen wirtschaftlichen Beeinträchtigungen im Sinne eines exogenen Schocks, wie beispielsweise einer Banken- und Finanzkrise, gelten.

¹⁰¹ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 14.

- Ausfällen bei den im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes vorgesehenen Bürgschaftsprogrammen (Ziff. 5.1),
- Investitionen zur Beschleunigung der Energiewende und der Erlangung der Energiesouveränität sowie Dekarbonisierung der Wirtschaft (Ziff. 5.2).

Die Kreditaufnahme soll damit zum ganz überwiegenden Teil für die Deckung von Kosten erfolgen, die krisenbedingt anfallen im Zusammenhang mit der Gasmangel- lage, gestiegenen Energie- und Lebenserhaltungskosten und der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine. Die unter Ziffer 4 des Beschlusses vom 24. November 2022 aufgeführten Zwecke weisen überwiegend – und zum Großteil ausdrücklich – einen Bezug zur „Krise“ beziehungsweise außergewöhnlichen Notsituation auf. Dies ergibt sich aus der Natur der Sache für die Kosten, die im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schutzsuchenden aus der Ukraine entstehen (Ziff. 4.3). Im Übrigen sieht der Beschluss vor, dass allein krisenbezogene Mehrkosten oder Kostensteigerungen, insbesondere aufgrund von Energiepreis- steigerungen, abgedeckt werden sollen (Ziff. 4.4-4.8, 5.1). Dies dürfte auch für die Wohngeldreform und die Wirtschaftshilfen aus dem Entlastungspaket III¹⁰² gelten (Ziff. 4.1). Auch bei der zeitlich begrenzten und als Reaktion auf die gestiegenen Energie- und Lebenserhaltungskosten beschlossenen Energiepreispauschale handelt es sich um eine unmittelbar krisenbezogene Investition (Ziff. 4.2).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob im Rahmen des Beschlusses vom 24. November 2022 eine Mittelverwendung möglicherweise für allgemeinpoltische Maßnahmen vorgesehen ist, die den unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zur außergewöhnlichen Notsituation missen lassen könnten. Fraglich ist insbesondere, inwiefern finanzierbare Maßnahmen und Projekte bereits vor der außergewöhnlichen Notsituation Bestandteil der Haushaltsplanung oder des politischen Programms des Landes waren und ob, wenn dies der Fall sein sollte, eine materielle Konnexität gleichwohl angenommen werden könnte.

Mit Blick auf diese Frage ist der Kreditmitteleinsatz für die folgenden Zwecke näher zu beleuchten:

- Eine Einsatzmöglichkeit der Notkreditmittel ist die Aufstockung des Klimaschutzprogramms für Bürgerinnen und Bürger (Ziff. 5.2). Das Programm soll die Möglichkeit eröffnen, neue Förderanträge für klimafreundliche Technologien einzureichen und damit die Klimawende in den eigenen vier

¹⁰² Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 03. September 2022, „Deutschland steht zusammen. Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zu Stärkung der Einkommen.“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Schlaglichter/Entlastungen/ergebnis-papier-des-koalitionsausschusses.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Wänden umzusetzen.¹⁰³ Das Klimaschutzprogramm förderte bereits seit Juni 2020 private Investitionen in den Klimaschutz und wurde zum Januar 2023 neu aufgelegt.¹⁰⁴ Wenn auch in veränderter Form, so bestand das Programm bereits vor Eintritt der außergewöhnlichen Notlage und soll nunmehr mit den Mittel des Notkredites aufgestockt werden können.

- Das Förderprogramm für kommunale Klimaschutzinvestitionen/Investitionen in die Wärmewende (Ziff. 5.2) soll im Einzelnen nachhaltige Nah- und Fernwärmenetze im Rahmen des Sondervermögens „Klimaneutrale Kommune“ fördern.¹⁰⁵
- Hinsichtlich der Förderung von Projekten zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, die ebenfalls durch Mittel der Notkredite ermöglicht wird (Ziff. 5.2), ergibt sich auch aus dem 8-Punkte-Entlastungsprogramm nicht näher, welche Projekte genau betroffen sind. Es muss sich jedenfalls um Projekte handeln, die besonders geeignet sind, den Verbrauch fossiler Rohstoffe zu reduzieren und diese durch klimaneutrale Energieträger zu ersetzen.¹⁰⁶

Dass die Energieversorgung, die Energiepreise und auch die Lebensmittelpreise in hohem Maße von dem Ukraine-Krieg betroffen sind und die Notwendigkeit einer Energieunabhängigkeit von Russland und insbesondere russischem Gas dringlicher geworden ist, liegt auf der Hand. Je mehr Alternativen zu russischem Gas, beispielsweise in Form von klimafreundlicher Energiegewinnung, zur Verfügung stehen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch die Energiepreise und Lebensmittelpreise und die damit einhergehenden finanziellen Belastungen sinken können. Die Notwendigkeit einer Energiewende und die Erlangung der Energiesouveränität, deren wichtiger Zwischenschritt die Dekarbonisierung der Wirtschaft ist, erlangten durch den Krieg in der Ukraine einen Dringlichkeitsgrad, der mit der Situation zuvor nicht vergleichbar (in Erscheinung getreten) sein dürfte. Es handelt sich bei den aufgeführten Zwecken jedenfalls um Investitionen, die *auch* der Bekämpfung der Folgen des Ukraine-Krieges dienen.

Die Einnahmen aus den Notkrediten werden jedoch im Ergebnis ebenso zur Finanzierung von politischen Zielen genutzt, die *nicht nur* der Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation dienen. Vielmehr verfolgen diese Maßnahmen und Projekte jedenfalls auch Ziele, die bereits vor Eintritt des Krieges in der Ukraine zu verzeichnen waren, wenn auch in anderem Ausmaß beziehungsweise verbunden mit

¹⁰³ https://serviceportal.schleswig-holstein.de/Verwaltungsportal/Service/Entry/AFM_Klima.

¹⁰⁴ https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Presse/PI/2020/1120/201130_Klimaschutzprogramm.html.

¹⁰⁵ Ziffer 3 des 8-Punkte-Entlastungspakets vom 06. September 2022.

¹⁰⁶ Ziffer 4 des 8-Punkte-Entlastungspakets vom 06. September 2022.

einer geringeren Dringlichkeit als nach Eintritt der Notsituation. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die vom Landtagsbeschluss umfassten Klimaschutzmaßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 24. März 2021 die erheblichen Folgen des Klimawandels und die damit einhergehenden Gefahren beispielsweise für die menschliche Gesundheit, soziale Gleichheit und Sicherheit dargestellt¹⁰⁷ und zugleich festgestellt, dass den Staat eine intergenerationelle Schutzverpflichtung zum Schutz vor Lebens- und Gesundheitsgefahren trifft.¹⁰⁸ Es handelt sich bei den Klimaschutzmaßnahmen in jedem Fall um sinnvolle und wünschenswerte Maßnahmen, die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen besteht jedoch im Gegensatz zu Maßnahmen der Energiewende zur Erreichung der Energieunabhängigkeit von russischem Gas unabhängig von dem Ukraine-Krieg und den damit einhergehenden Auswirkungen. Im Übrigen dürfte der Klimaschutz beziehungsweise dessen Notwendigkeit an sich eine lange abzeichnende Entwicklung ohne absehbares Ende, auf die sich der Staat einzustellen hat und einstellen kann¹⁰⁹, und keine durch eine außergewöhnliche Notsituation plötzlich veranlasste Maßnahme darstellen.¹¹⁰ Vielmehr ist es eine zur Regel gewordene (politische) Aufgabe, die einen regelmäßigen Bedarf hervorruft.¹¹¹

Zum Teil wird es als für die materielle Konnexität ausreichend angesehen, dass der Mitteleinsatz jedenfalls auch der Bewältigung der außergewöhnlichen Situation diene, auch wenn der Mitteleinsatz im Ergebnis eine vorgezogene Realisierung von ohnehin mittelfristig geplanten Ausgaben sei. Eine Sperrwirkung entstehe durch das Bestehen von etwaigen Bedarfen oder Defiziten vor Ausbruch der Krise nicht.¹¹² Dem Gesetzgeber würde es damit freistehen, auch Projekte zu fördern, die nicht nur der Überwindung unmittelbarer Folgen der Notsituation dienen, sondern auch langfristige Ziele verfolgen, die bereits vor Eintritt der Notlage geplant gewesen sind.

¹⁰⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 1 BvR 78/20 1 BvR 96/20 1 BvR 288/20 –, juris Rn. 16 ff.

¹⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 1 BvR 78/20 1 BvR 96/20 1 BvR 288/20 –, juris Rn. 143 ff.

¹⁰⁹ *Schneider/Stüber*, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV 18/2021, 836 (838).

¹¹⁰ Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 150; *Schneider/Stüber*, Klimawandel als Ausnahme von der Schuldenbremse?, DÖV 18/2021, 836 (837 ff.); ähnlich auch *Gröpl*, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2525); a.A.: *Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen zur Deckung des Finanzbedarfs für die nötigen Investitionen in Klimaneutralität im Land Bremen, Februar 2022, S. 20 ff. unter Verweis auf den vom Bundesgesetzgeber genannten Beispielsfall der Wiedervereinigung Deutschlands, welcher sich ebenfalls über einen längeren Zeitraum erstreckt habe.

¹¹¹ Vgl. Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfalkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021, S. 33.

¹¹² Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 22; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 12; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfalkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021, S. 32.

Danach könnte die außergewöhnliche Notsituation als Prozessbeschleuniger den hinreichenden Konnex zu den aufgeführten Verwendungszwecken aufweisen.

Folgt man hingegen der Ansicht, dass mittel- bis langfristige Projekte, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda gewesen sind und nunmehr umgesetzt oder beschleunigt werden sollen, nicht in einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zur Notsituation stehen, ist die Frage, ob angenommen werden kann, dass die Verwirklichung der aufgeführten Ziele unmittelbar der Überwindung der Notlage dient. Dies kann man wohl jedenfalls für das Ziel der Erlangung der Energiesouveränität annehmen. Soweit die Maßnahmen jedoch allein dazu ergriffen werden, die Klimaziele des Landes zu erreichen, kann ein hinreichender Verursachungszusammenhang nicht mehr angenommen werden. Aus dem Plenarprotokoll 20/11 zu der Sitzung am 24. November 2022 ergibt sich, dass die Mittel auch dem Klimaschutz an sich dienen sollen; so wird im Einzelnen insbesondere auf die gesetzlich vorgesehene Reduktion der Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 65 % Bezug genommen.¹¹³ Da die Bereiche des Klimaschutzes und der Erlangung einer Energieunabhängigkeit in großen Teilen ineinander übergehen, ist eine eindeutige Abgrenzung schwierig.

Die Aufstockung des Klimaschutzprogramms für Bürgerinnen und Bürger wirft nach der strengeren Ansicht zudem Bedenken auf, da davon auszugehen ist, dass für dieses bereits bestehende Programm ohnehin Mittel im Haushalt vorgesehen worden waren.

b) Temporäre Konnexität

Darüber hinaus wird dem Konnexitätserfordernis auch eine zeitliche Komponente dergestalt entnommen, dass ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der Kreditaufnahme und der auslösenden Notsituation bestehen müsse. Es handele sich bei den Notkrediten um ein Instrument zur temporären Krisenbeherrschung und nicht zur dauerhaften Haushaltsführung.¹¹⁴ Die Möglichkeit der Annahme einer temporären Konnexität nehme daher ab, je weiter das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liege und je entfernter die Folgen seien, denen finanziell begegnet werden soll.¹¹⁵

Relevanz dürfte das Erfordernis der temporären Konnexität für die auf Grundlage des Beschlusses vom 24. November 2022 geschaffenen Notkreditermächtigungen

¹¹³ Plenarprotokoll 20/11, S. 716.

¹¹⁴ Vgl. *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 13; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 56.

¹¹⁵ Vgl. *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (100); auch *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 25.

hinsichtlich des zeitlichen Rahmens, der für die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen geschaffen wurde, haben:

- Die Inanspruchnahme des Notkredits ist grundsätzlich **bis zum Jahr 2024** möglich.¹¹⁶
- Auch **über das Jahr 2024 hinaus** kann der Kredit für Ausfälle bei den im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes vorgesehenen Bürgschaftsprogrammen und Investitionen zur in Folge des Angriffskrieges auf die Ukraine unabdingbaren Beschleunigung der Energiewende und der Erlangung der Energiesouveränität, die im 8-Punkte-Entlastungsprogramm des Landes vorgesehen sind, in Anspruch genommen werden. Letzteres betrifft im Einzelnen die bereits angesprochenen Investitionen zur Aufstockung des Klimaschutzprogramms für Bürgerinnen und Bürger, ein Förderprogramm für kommunale Klimaschutzinvestitionen/Investitionen in die Wärmewende sowie Förderung von Projekten zur Dekarbonisierung der Wirtschaft.¹¹⁷
- Die in das **Sondervermögen** überführten 145 Mio. Euro stehen **bis Ende des Jahres 2026** für Maßnahmen der Energiewende und Energiesouveränität zur Verfügung.¹¹⁸
- Mittel, die im Haushaltsjahr 2022 nicht verwendet werden, sollen einer **Rücklage** zugeführt werden.¹¹⁹

Mit Blick auf diese Regelungen stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen im Zusammenhang mit dem Erfordernis der temporären Konnexität. Fraglich ist zum einen, ob ein hinreichender zeitlicher Zusammenhang auch noch zwei oder mehrere Jahre nach Feststellen der außergewöhnlichen Notlage angenommen werden kann oder es jedenfalls eine zeitliche Obergrenze gibt (hierzu aa). Zum anderen könnte die Sondervermögens- und Rücklagenbildung der Annahme einer temporären Konnexität und darüber hinaus dem Zweck der Ausnahmenvorschrift entgegenstehen (hierzu bb).

aa) Vereinbarkeit des beschlossenen zeitlichen Rahmens mit der temporären Konnexität

Eine strengere Ansicht nimmt an, dass der erforderliche zeitliche Zusammenhang dann fehle, wenn der Mittelbedarf erst nach dem Zeitraum der festgestellten

¹¹⁶ LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung, Ziff. 4, 9.

¹¹⁷ Ziff. 5 LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

¹¹⁸ Ziff. 5.2. LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

¹¹⁹ Ziff. 6 LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung.

beziehungsweise nach Ende der Notlage anfallt.¹²⁰ Abweichend hiervon wird der zeitliche Rahmen von anderen dahingehend erweitert, dass Maßnahmen zur Krisenbewältigung nicht lediglich während des Bestehens einer außergewöhnlichen Notsituation, sondern auch im Anschluss daran erforderlich sein könnten.¹²¹

Die außergewöhnliche Notsituation wurde zwar im Jahr 2022 und auch bezogen auf das Haushaltsgesetz zum Haushaltsjahr 2022 festgestellt, aus diesem Umstand ergibt sich jedoch nicht, dass die außergewöhnliche Notsituation *nur* für dieses Jahr noch festgestellt werden soll, beziehungsweise seitens des Gesetzgebers angenommen wird, dass sie sich zeitlich auf dieses Jahr beschränkt. Die Ausführungen unter Ziffer 4. des Beschlusses vom 24. November 2022 verdeutlichen, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass die Auswirkungen des Ukraine-Krieges, die sich als außergewöhnliche Notsituation darstellen, auch weitere Jahre betreffen und die Dauer der außergewöhnlichen Notsituation damit mehrere Haushaltsjahre umfasst. Anschaulich wird dies auch dadurch, dass der Gesetzgeber ausführt, es sei davon auszugehen, „dass sich die Zahl derjenigen, die bei uns Schutz suchen, in den kommenden Monaten weiter erhöhen wird“ und „Schleswig-Holstein für die folgenden Jahre große finanzielle Verantwortung“ übernehmen werde. Es ist jedenfalls nicht grundsätzlich unzulässig, eine Notkreditermächtigung für mehrere Haushaltsjahre zu schaffen. Die Möglichkeit, dass – nicht nur die Folgen – auch die Notsituation selbst im Jahr 2026 noch festgestellt werden könnte, kann durchaus dazu führen, dass auch zu diesem Zeitpunkt noch Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung zu treffen sind, sodass auch die strengere Ansicht zur temporären Konnexität dem Umstand, dass Mittel über das Jahr 2022 hinweg in Anspruch genommen werden können, nicht grundsätzlich entgegentritt.

bb) Vereinbarkeit der beschlossenen Rücklagen- und Sondervermögensbildung mit der temporären Konnexität

Die in den Beschlüssen vom 27. April und 24. November 2022 vorgesehenen Rücklagen werden nicht aus Haushaltsüberschüssen gebildet, sondern aus Notkreditmitteln beziehungsweise -ermächtigungen. Auch sollen 115 Mio. Euro Notkreditmittel beziehungsweise -ermächtigungen in Sondervermögen überführt werden. Ob eine entsprechende Verwendung der Notkredite verfassungsgemäß ist, wird insbesondere vor dem Hintergrund der überwiegend angenommenen Notwendigkeit einer finalen Konnexität angezweifelt.¹²²

¹²⁰ Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021 S. S. 34.

¹²¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung: Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den Energie- und Klimafonds, WD 4 – 3000 – 104/21 –, S. 18.

¹²² Deutlich hierzu: *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 24 ff. mwN.

Die grundsätzliche Zulässigkeit von Rücklagen ergibt sich einfachgesetzlich aus § 62 der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO)¹²³. Unterschieden wird zwischen der allgemeinen Rücklage, die dem Haushaltsausgleich dient,¹²⁴ und der zweckgebundenen Rücklage¹²⁵.

Die Zulässigkeit von Sondervermögen wird in Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LV vorausgesetzt. Zu beachten ist, dass bei Sondervermögen nur die Zuführungen oder Ablieferungen zum Sondervermögen eingestellt werden müssen. Sie sind einem besonderen materiellen Zweck gewidmet und werden getrennt vom sonstigen Landesvermögen verwaltet.¹²⁶ Die Bewirtschaftung der einzelnen Ausgaben erfolgt außerhalb des Kernhaushalts.

In der Literatur wird zum Teil angenommen, dass die Rücklagenbildung grundsätzlich nicht mit einer kurzzeitigen und unmittelbaren Bewältigung der finanziellen Folgen einer außergewöhnlichen Notlage und damit der temporären Konnexität vereinbar sei.¹²⁷ Zudem sei es mit dem Zweck der Notlagenkreditaufnahme unvereinbar, einen potentiellen zukünftigen Finanzbedarf in den gegenwärtigen hinein zu projizieren. Es sei zwar nicht ausgeschlossen, dass auch in Folgejahren ein finanzieller Bedarf zur Bewältigung der Notsituation bestehe und eine Finanzierung von Maßnahmen durch Notkreditmittel in diesem Fall zulässig vorgenommen werden könne. Jedoch rechtfertige dies nicht, aufgrund von nur möglichen weiteren Auswirkungen Notkreditmittel zur Rücklagenbildung in Anspruch zu nehmen.¹²⁸ Es sei aufgrund mangelnder Absehbarkeit zukünftiger Entwicklungen, Möglichkeiten der Einsparung von Mitteln an anderer Stelle oder Einnahmesteigerungen noch nicht absehbar, inwiefern die Kreditaufnahme für die nächsten Jahre geeignet und erforderlich sei.¹²⁹

Gegen ein entsprechendes Verständnis wird eingewandt, dass die Landesverfassung von der Zulässigkeit von Sondervermögen ausgehe und kein Grund dafür bestehe, eine Unzulässigkeit während einer von der verfassungsrechtlich besonders hervorgehobenen Notlage anzunehmen.¹³⁰ Zudem würde auch eine jährliche Neufestsetzung der Kreditermächtigung im Haushalt mit einer Prognose einhergehen, die lediglich einen kürzeren Zeitraum betreffen würde, sich aber ebenso als unzutreffend erweisen könne. Ein Veranlassungszusammenhang sei

¹²³ GVOBl. 1992, 381, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2021, GVOBl. 2021, 1498; ber. 2022, 136.

¹²⁴ § 62 Abs. 2 LHO.

¹²⁵ § 62 Abs. 3 LHO.

¹²⁶ Vgl. *Rossi*, in: BHO/LHO, 2. Aufl., München 2019, § 26 Rn. 9.

¹²⁷ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 25 f.

¹²⁸ *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020, S. 28.

¹²⁹ *Korioth*, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme, 2020, S. 28 f.

¹³⁰ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 133.

auch bei Sondervermögen anzunehmen.¹³¹ Hierfür spreche der Zweck der Notlagenverschuldung, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. Insoweit könne der Gesetzgeber durchaus nachvollziehbar darlegen, inwiefern auch in den folgenden Jahren noch Mittel zur Beseitigung von Folgen und insbesondere resultierenden Schäden notwendig seien.¹³²

c) Zwischenergebnis zum Konnexitätserfordernis/Veranlassungszusammenhang

Unter Bezugnahme auf die voranstehenden divergierenden Rechtsansichten kann auch diesbezüglich keine belastbare Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit vorgenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 22. November 2022 jedenfalls ausgeführt, dass sich im Hauptsacheverfahren die Frage stellen werde, ob ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen erforderlich sei.¹³³ Ob dies im Detail auch das Prüfungserfordernis einer temporären Konnexität einschließt und diesem die Rücklagen- und Sondervermögensbildung entgegensteht, lässt sich an dieser Stelle nicht feststellen. Der Beschluss vom 24. November 2022 und das 4. Nachtragshaushaltsgesetz legen jedenfalls nicht näher dar, inwieweit der Gesetzgeber davon ausgeht, dass die außergewöhnliche Notsituation bis in das Jahr 2026 andauern kann oder noch Maßnahmen zur Krisenbewältigung notwendig sein werden. Es erfolgt allein die vage Feststellung, dass das Land für die folgenden Jahre große finanzielle Verantwortung übernimmt. Im Rahmen der Plenardebatte vom 24. November 2022 wurde angeführt, dass noch ungewiss sei, was in den nächsten Jahren an Belastungen auf das Land zukommen werde und durch die Regelung des Zeitraumes bis 2024 bzw. 2026 das Ziel der Sicherheit verfolgt¹³⁴ und ein Handlungsspielraum geschaffen werde¹³⁵. Ob diese Aussagen mit Blick auf die Darlegungspflichten des Gesetzgebers genügen, erscheint fraglich.

2. Verhältnismäßigkeit

Ob darüber hinaus weitere Elemente der Verhältnismäßigkeit zu prüfen sind, ist derzeit nicht höchstrichterlich geklärt und in Rechtsprechung und Literatur streitig.¹³⁶

¹³¹ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 133; vgl. auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 37 f.

¹³² Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung: Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den Energie- und Klimafonds, WD 4 – 3000 – 104/21 –, S. 18.

¹³³ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 188.

¹³⁴ Plenarprotokoll 20/11, S. 711, 726 - Abgeordneter Tobias Koch.

¹³⁵ Vgl. Plenarprotokoll 20/11, S. 712 – Abgeordneter Lasse Pettersdotter.

¹³⁶ Dagegen: VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 111; *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (101); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 30 ff., a.A.: *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; *Jarass*,

Möglich ist im Einzelnen die Prüfung der Erforderlichkeit und Angemessenheit der Kreditermächtigung und Mittelverwendung.

Vertreten wird, dass das Merkmal der Erforderlichkeit zu einer Beschränkung der Kreditaufnahme auf das erforderliche Maß hinsichtlich der Bewältigung und Überwindung der Krisensituation führe. Dies ergebe sich aus dem Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung sicherzustellen. Die Ermächtigung reiche nur so weit, wie finanzielle Mittel für die Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation notwendig seien.¹³⁷

Zum Teil wird davon ausgegangen, dass die Erforderlichkeit der Notverschuldung bereits dann entfalle, wenn die Schwelle zur erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage unterschritten werde.¹³⁸ Die Nettoneuverschuldung dürfe auch nicht weiter gehen, als es notwendig sei, um die Krise bei Anspannung aller weiterer Konsolidierungsmaßnahmen zu überstehen, sodass eine Komplettfianzierung der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation durch Nettoneuverschuldung jedenfalls unzulässig sei.¹³⁹ Dies wird zum Teil als zu streng angesehen, sodass die Notkredite durchaus auf die Höhe der finanziellen Differenz zum Normalhaushalt, die durch die aufgrund der Notlage erlittenen Einbußen und zur Überwindung bestimmten und geeigneten Maßnahmen verursacht werde, zu reduzieren seien, jedoch eine vollständige Finanzierung möglich und das Ergreifen von Konsolidierungsanstrengungen nicht notwendig sei.¹⁴⁰

Im Hinblick auf die Angemessenheit seien die Interessen der gegenwärtigen Generation an einer schnellen und effektiven Krisenbewältigung mit den Interessen

in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 115 Rn. 13; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 7 mit Verweis auf Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021 S. 6, 35 ff.

¹³⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 5 mwN.

¹³⁸ Vgl. *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 19; *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 44; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 53. Ed. Stand 08/2022, Art. 109 Rn. 67, aA: *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (101 f.).

¹³⁹ *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Band IV, Stand 09/2022, Art. 109 Rn. 217 f. Von dem Erfordernis der Prüfung, ob andere Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft worden sind, gehen im Übrigen aus: *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, 53. Ed. Stand 08/2022, Art. 109 Rn. 67; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6.

¹⁴⁰ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 35; vgl. auch Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Notfallkredite für Corona-Maßnahmen, 25. November 2021, S. 36.

künftiger Generationen an möglichst geringen zukünftigen Zins- und Tilgungsbelastungen abzuwägen.¹⁴¹

Gegen das Erfordernis¹⁴² einer solchen Prüfung spricht jedenfalls, dass es sich bei der Entscheidung, auf welche Weise der außergewöhnlichen Notlage begegnet werden soll, welche Maßnahmen in welchem Umfang und Zeitraum hierfür erforderlich oder zu priorisieren sind, um eine in hohem Maße politische Entscheidung handelt und keine einer Ermessensentscheidung einer Verwaltungsbehörde gleichzustellende Frage.¹⁴³ Hierzu wird ausgeführt, die Überwindung beziehungsweise Vorbeugung der außergewöhnlichen Notsituation und die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme stünden zudem gleichrangig nebeneinander; das Regel-Ausnahme-Verhältnis betreffe nur das „Ob“ und nicht das „Inwieweit“.¹⁴⁴ Weiter hat sich der Gesetzgeber dem Wortlaut der Norm nach jedenfalls nicht für die Aufnahme eines entsprechenden Tatbestandsmerkmals entschieden. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen der jüngsten Eilentscheidung gleichwohl angemerkt, dass der Charakter der Ausnahmenvorschrift und eine damit einhergehende enge Auslegung an diesem Punkt zu bedenken seien.¹⁴⁵ Ob die Erforderlichkeit und Angemessenheit der notlagenbedingten Kreditaufnahme zu prüfen sind, hat das Bundesverfassungsgericht jedoch noch offen gelassen.

Vertreten wird auch, dass die Erforderlichkeit zu prüfen sei, dem Haushaltsgesetzgeber insoweit jedoch ein weiter und verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zustehe, sodass eine Erforderlichkeit nur dann zu verneinen sei, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnten.¹⁴⁶ Diesbezüglich wurde angenommen, eine entsprechende Darlegung und Begründung könne im Gesetz, in Haushalts- und Gesetzesvorlagen oder in Plenarsitzungen des Gesetzgebers erfolgen.¹⁴⁷

¹⁴¹ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 7 mit Verweis auf Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20 –, S. 6 mwN; Ausarbeitung: Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den Energie- und Klimafonds, WD 4- 3000 – 104/21 –, S. 9; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 53a.

¹⁴² Hierzu deutlich *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (101). Gegen ein Darlegungserfordernis hierzu auch: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 60.

¹⁴³ Vgl. BVerfG zur Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.: Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, juris Rn. 88 ff; VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 112.

¹⁴⁴ *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 (101 f.).

¹⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 191.

¹⁴⁶ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 251,

¹⁴⁷ StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 258.

Bezogen auf den Beschluss vom 24. November 2022 stellt sich erneut und diesmal vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit die Frage, ob beispielsweise die strukturellen Mehreinnahmen in Höhe von 920 Mio. Euro im Jahr 2022 zu einer Reduzierung der im Dezember 2022 zu beschließenden Kreditermächtigung hätten führen müssen. Im Einzelnen kann vorliegend nicht abschließend bewertet werden, ob zur Einhaltung einer möglicherweise zu prüfenden Erforderlichkeit die Verringerung der Kreditermächtigung angesichts sich abzeichnender struktureller Mehreinnahmen oder durch Auflösung von Rücklagen hätte erfolgen müssen. Dies hängt von dem Erfordernis einer solchen Prüfung, einem möglichen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers sowie der Ausgestaltung einer Darlegungslast ab. Sofern der Gesetzgeber zuvor alle Konsolidierungskräfte des Haushaltes zur Reduzierung der Neuverschuldung ausgeschöpft haben müsste¹⁴⁸, könnte bezweifelt werden, ob der Landtag dies zuvor geprüft und erwogen hat und die Kreditaufnahmeermächtigung auf das erforderliche Maß reduziert hat. Darlegungen hierzu fehlen im Beschluss und es stellt sich erneut die Frage, ob die bereits erwähnten Ausführungen im Rahmen der Plenardebatte vom 24. November 2022 dem Erfordernis einer nachvollziehbaren Darlegung genügen. Es wurde jedenfalls vorgetragen, dass der laufende Haushalt die Kosten nicht finanzieren könnte.¹⁴⁹ Auch dürfte es jedenfalls vertretbar sein, strukturelle Mehreinnahmen zunächst zur Tilgung der Corona-Notkredite einzusetzen,¹⁵⁰ sodass eine offensichtliche haushaltsrechtliche Möglichkeit zur Abdeckung des krisenbedingten Finanzbedarfes und Verfassungswidrigkeit des Vorgehens abzulehnen ist. Es bleibt vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit jedoch auch fraglich und zweifelhaft, inwieweit der Haushalt tatsächlich auf die Nettoneuverschuldung und Aufnahme von Kreditmitteln angewiesen war, die im Haushaltsjahr 2022 nicht zur Deckung von Ausgaben benötigt worden sind und deshalb in eine Rücklage zu überführen wären nach dem Beschluss vom 24. November 2022.¹⁵¹ So wird im Rahmen der Plenardebatte vom 24. November 2022 ausgeführt, dass sich die krisenbedingt zu erwartenden Mehrausgaben, soweit es zum damaligen Zeitpunkt absehbar gewesen sei, nicht auf die angesetzten 1,4 Milliarden Euro beliefen, aber umgekehrt auch eine Ungewissheit vorliege und so Sicherheit und ein Handlungsspielraum geschaffen werde solle.¹⁵²

Auch die Prüfung weiterer Elemente der Verhältnismäßigkeit kann an dieser Stelle daher nicht abschließend erfolgen.

¹⁴⁸ Vgl. *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a.

¹⁴⁹ Plenarprotokoll 20/11, S. 710 f. – Abgeordneter Tobias Koch.

¹⁵⁰ Auch wenn sich ein Erfordernis hierfür nicht aus Ziffer 5.2 des Beschlusses vom 20. Oktober 2020 zu Drucksache 19/2491 ergibt.

¹⁵¹ Vgl. *Tappe*, in: BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Anh. Rn. 5.

¹⁵² Vgl. Plenarprotokoll 20/11, S. 711, 726 – Abgeordneter Tobias Koch, S. 712 – Abgeordneter Lasse Pettersdotter.

E. Einhaltung allgemeiner Haushaltsgrundsätze

Der Beschluss vom 24. November 2022 und die Umsetzung im 4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022 könnten darüber hinaus noch an allgemeinen Haushaltsgrundsätzen zu messen sein.

I. Vereinbarkeit des Beschlusses mit dem Grundsatz der Periodizität

Bereits im Zusammenhang mit den Corona-Notkrediten wurde die Vereinbarkeit mit dem Periodizitätsprinzip diskutiert. Landesverfassungsrechtliche Grundlage des Haushaltsgrundsatzes der Periodizität ist Art. 58 Abs. 1 Satz 1 LV¹⁵³. Danach wird der Haushaltsplan „für jedes Rechnungsjahr“ und damit jedes Kalenderjahr¹⁵⁴ aufgestellt. Sichergestellt werden soll so insbesondere die Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit, da es mit zunehmender Länge des Veranschlagungszeitraums schwerer wird, verlässliche Vorausschätzungen vorzunehmen.¹⁵⁵ Der Grundsatz der Haushaltswahrheit schließt nicht nur bewusst unrichtige Haushaltsansätze aus, sondern verlangt darüber hinaus Vorausschätzungen der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben, die so genau sind, wie dies sachbereichsspezifisch möglich ist.¹⁵⁶ Damit verbunden ist auch das Fälligkeitsprinzip, wonach in dem Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwarten sind und kassenwirksam werden.¹⁵⁷ Das Bundesverfassungsgericht fordert insoweit, dass die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen jedenfalls aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen.¹⁵⁸ Auch die Klarheit und öffentliche Nachvollziehbarkeit des Haushaltes steht hinter dem Grundsatz der Periodizität.¹⁵⁹ Voraussichtlich zu erwartende Einnahmen und zu leistende Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Während eine mit Unsicherheiten behaftete Prognose durchaus vertretbar sein kann und dem Gesetzgeber insoweit ein Beurteilungsspielraum zukommt, sind vorsätzliche

¹⁵³ Dessen Ursprung ist die haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatznorm des Art. 109 GG, der den Gleichlauf auf Bund- und Länderebene insoweit und insbesondere die gemeinsame Einhaltung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sicherstellt; vgl. *Ewer*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky*, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 2.

¹⁵⁴ Vgl. § 4 Satz 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122.

¹⁵⁵ *Siekman*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 61.

¹⁵⁶ *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Band IV, Stand 09/2022, Art. 110 Rn. 115 mwN.

¹⁵⁷ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6 f. mwN.

¹⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 09. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris Rn. 104

¹⁵⁹ *Ewer*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky*, *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 24.

Verschleierungen oder fahrlässige Fehleinschätzungen unzulässig.¹⁶⁰ Gleichzeitig sichert die jährliche Feststellung des Haushaltes die stetige Einflussnahme des Parlaments auf den Landeshaushalt und ist damit Ausfluss des Parlamentarischen Budgetrechts. Mittelbar beabsichtigt der Grundsatz schließlich eine gerechte, demokratischen Grundsätzen entsprechende Lastenverteilung zwischen der aktuellen Generation und künftigen Generationen.¹⁶¹

Zulässig bleibt indes, auch im Voraus für mehrere Rechnungsjahre den Haushaltsplan gemeinsam aufzustellen, solange die jeweilige Geltungsdauer auf ein Jahr beschränkt bleibt.¹⁶² Im Einzelnen würde dies für Ausgabe- und Verpflichtungs-ermächtigungen bedeuten, dass diese grundsätzlich nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres in Anspruch genommen werden dürfen.¹⁶³ Nach Art. 58 Abs. 4 Satz 2 LV kann das Haushaltsgesetz jedoch vorschreiben, dass (Notkredit-)Ermächtigungen nach Art. 61 LV zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten. Der Umstand, dass die Kreditermächtigungen nach dem Beschluss über mehrere Haushaltsjahre hinweg in Anspruch genommen werden dürfen, führt für sich daher nicht zum Verstoß gegen das Periodizitätsprinzip.

Der Beschluss des Landtages vom 24. November 2022 könnte aber aufgrund einer Unvereinbarkeit der Bildung von Sondervermögen und Rücklagen (aus Notkrediten) mit dem Periodizitätsprinzip verfassungswidrig sein.

Höchstrichterlich nicht geklärt ist zunächst, ob das Periodizitätsprinzip überhaupt im Rahmen einer Notlagenverschuldung zu prüfen ist und ob das Prinzip gegebenenfalls dem grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung zugrunde liegt.¹⁶⁴ Im nächsten Schritt ist nicht abschließend geklärt, ob die Bildung von Rücklagen und Sondervermögen mit dem Periodizitätsprinzip im Einklang steht.

Festgestellt werden kann jedenfalls, dass, indem der Beschluss vom 24. November 2022 vorsieht, dass zum Ende des Jahres 2022 nicht verwendete Mittel einer Rücklage zugeführt werden und sodann bis einschließlich 2024 verausgabt werden dürfen, verdeutlicht wird, dass der Finanzbedarf für das Jahr 2022, aber auch 2023 und 2024, jedenfalls nicht sicher ermittelt werden konnte.

¹⁶⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 7 mwN.

¹⁶¹ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 26 mwN.

¹⁶² *Ewer*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 24; *VerfGH NRW*, Urteil vom 02. September 2003 – 6/02 –, juris Rn. 53.

¹⁶³ *Ewer*, in: *Becker/Brüning/Ewer/Schliesky*, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 25. Hierbei handelt es sich genau genommen um das Jährigkeitsprinzip, welches sich auf den Haushaltsvollzug bezieht.

¹⁶⁴ Vgl. *BVerfG*, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 194, 199 ff.

Hinter dem Periodizitätsprinzip steht der Gedanke, dass längerfristige Schätzungen voraussichtlicher Einnahmen und Ausgaben schwierig sind und aufgrund dieser Fehleranfälligkeit und Korrekturbedürfnisse so weit wie möglich vermieden werden sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss zu den Corona-Notkrediten einen Verstoß gegen das Periodizitätsprinzip für denkbar gehalten. Der – auf die vorliegende Konstellation übertragbare – Gedanke dahinter fußt auf dem Umstand, dass sich das Haushaltsjahr, auf das beziehungsweise dessen Kreditrahmen sich die Kreditermächtigung auswirkt, nicht mit dem Haushaltsjahr übereinstimmt, in dem die Kreditermächtigungen in Anspruch genommen und die Zwecke der Notkreditaufnahme erfüllt werden.¹⁶⁵ Dieses entsprechende Vorgehen, in einem Haushaltsjahr Notkreditermächtigungen in Anspruch zu nehmen und deren Mittel in eine Rücklage oder Sondervermögen zu überführen, welche über weitere Jahre, vorliegend bis einschließlich 2024, verwendet werden können, könne dazu führen, dass im Haushalt nicht der jeweils tatsächliche Kreditbedarf des Jahres abgebildet werde, da der Kreditbedarf im Jahr der kreditfinanzierten Rücklagenbildung steige und sich im Jahr der Verausgabung verringere.¹⁶⁶ Der Haushaltsbedarf werde damit aus Einnahmen aus einem anderen Haushaltsjahr gedeckt. Betroffen sei daher insbesondere der Grundsatz der Haushaltswahrheit. Für diese Ansicht spricht zudem insbesondere mit Blick auf die Sondervermögen, dass durch die Bildung des, beziehungsweise Zuführung von Mitteln an, das Sondervermögen in der vorgesehenen Höhe auch die parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten beschnitten werden. Dies ergibt sich aus der Auslagerung der Sondervermögen aus dem Kernhaushalt und dem Umstand, dass allein Zuführungen oder Ablieferungen zum Sondervermögen in den Haushalt eingestellt werden müssen. Dafür, dass das Periodizitätsprinzip anwendbarer Prüfungsmaßstab ist, spricht darüber hinaus, dass Art. 61 Abs. 3 LV auf den Absatz 1 der Norm und damit auf den dort vorgesehenen jährlich erforderlichen Haushaltsausgleich Bezug nimmt, sodass das Prinzip der Jährlichkeit durchaus aufgegriffen wird.¹⁶⁷

Gleichwohl wird vertreten, der Grundsatz der Periodizität stehe der Bildung von Rücklagen und Sondervermögen dann nicht entgegen, wenn der Haushaltsgesetzgeber hierfür Gründe anführe, die so gewichtig seien, dass sie eine Ausnahme von dem Grundsatz rechtfertigen. Dies sei beispielsweise durch eine Darstellung des gegenwärtigen Ausmaßes der Notsituation und der bestehenden Unsicherheiten

¹⁶⁵ BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 208.

¹⁶⁶ *Becker*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Gutachten vom 17. Juni 2021, S. 26 f.; vgl. auch *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, Gutachten vom 29. Juni 2020, S. 28. Zu einer möglichen missbräuchlichen Umgehung der verfassungsrechtlichen Kreditgrenze durch kreditfinanzierte Rücklagen: *Tappe*, in: BHO/LHO, 2019, § 62 Anh. Rn. 14 f.

¹⁶⁷ Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 56.

hinsichtlich Dauer und wirtschaftlichen Folgen möglich.¹⁶⁸ Die vorsorgliche Mittelbereitstellung müsse in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Krisenbewältigung stehen.¹⁶⁹ Für die Zulässigkeit eines mehrere Haushaltsjahre betreffenden Beschlusses, der auch die Mittelzuführung an Sondervermögen vorsieht, wird angeführt, dass die Erfordernisse der Notlage selbst bestimmen würden, ob sich der Spielraum nur auf ein oder mehrere Jahre beziehe. Hierfür könne auch der Wortlaut der Norm herangezogen werden, der eine Nettokreditaufnahme „im Falle“ von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notlagen zulasse und damit auf den gesamten sachlichen und zeitlichen Umfang der Situation Bezug nehme. Dem Jährlichkeitsgedanken könne beispielsweise dadurch Rechnung getragen werden, dass der Gesetzgeber bei erheblichen Unsicherheiten in Bezug auf die Prognose zur Entwicklung der Notlage mit dem Beschluss die jährliche Überprüfung der Voraussetzungen und eine jährliche Erneuerung des Beschlusses festlege.¹⁷⁰ Zudem könnten die Gedanken, die gegen eine Zulässigkeit angeführt werden, letztlich bei der Bildung jeder Art von Rücklagen und Sondervermögen herangezogen werden, obwohl die Haushaltssystematik von einer grundsätzlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens ausgehe.¹⁷¹

Auch insoweit ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung des Periodizitätsprinzips für die Ausnahmeregelungen nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG abzuwarten. Sollte das Gericht von einer Anwendbarkeit ausgehen und dem Gesetzgeber ein Darlegungserfordernis hinsichtlich der Gründe für eine Rücklagen- und Sondervermögensbildung auferlegen, dürfte sich die Frage stellen, ob der Beschluss vom 24. November 2022 dem genügt. Die Regelung zur Rücklagenbildung wird jedenfalls nicht mit einem Verweis auf die Unsicherheiten hinsichtlich Dauer und Ausmaß der Folgen begründet.

II. Vereinbarkeit des Beschlusses mit dem Gebot der Vorherigkeit

In Frage gestellt werden könnte auch die Beachtung des Gebotes der Vorherigkeit. Nach § 58 Abs. 2 LV ist der Haushaltsplan „vor Beginn des Rechnungsjahres“ durch Gesetz festzustellen. Der Beschluss, der die Grundlage für den Nachtragshaushalt

¹⁶⁸ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand: Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 10 f. mwN; Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 19. Vgl. auch VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn 160 ff.

¹⁶⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 19:

¹⁷⁰ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 56 f.

¹⁷¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung: Zuführung kreditfinanzierter Haushaltsmittel an den Energie- und Klimafonds, WD 4- 3000 – 104/21 –, S. 18.

darstellt, wurde am 24. November 2022 gefasst. Der 4. Nachtragshaushalt wurde am Ende des Rechnungsjahres 2022, am 14. Dezember 2022, festgestellt.

Inhalt des Grundsatzes der Vorherigkeit ist allgemein gefasst die Pflicht aller beteiligten Verfassungsorgane, zur rechtzeitigen Verabschiedung des Haushalts beizutragen.¹⁷² Dieses Gebot zielt auf die Sicherung der Budgethoheit des Parlaments in zeitlicher Hinsicht und die Gewährleistung der Leitungsfunktion des Haushaltes für das gesamte Haushaltsjahr ab.¹⁷³

Die Verabschiedung von Nachtragshaushalten dürfte gleichwohl zulässig sein, da Nachtragshaushalte zwangsläufig erst während des laufenden Haushaltsjahres eingebracht werden können. Es wird im Übrigen angenommen, dass aus diesem Grund der Grundsatz bereits nicht unmittelbar anwendbar sei. Gleichwohl wird eine entsprechende Anwendung nicht ausgeschlossen. In diesem Fall wird das Vorherigkeitsgebot als Verfassungsgebot rechtzeitiger, nicht willkürlich verzögerter Korrektur oder Anpassung ursprünglich oder nachträglich realitätsfremder Haushaltsansätze angesehen.¹⁷⁴ Konkrete Anhaltspunkte, die eine willkürliche Verzögerung nahelegen, sind nicht ersichtlich. Ebenso ist nicht anzunehmen, dass die Zuweisung der Notkreditermächtigung zweifelsfrei auch im Haushalt 2023 hätte erfolgen können, ohne dem Zweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten, zuwiderzulaufen.

III. Vereinbarkeit des Beschlusses mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz

In Betracht kommt abschließend ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, sofern dem Haushaltsgesetzgeber vor Beschluss über die Erhöhung der Notkreditermächtigung Haushaltsmittel beispielsweise in Form von allgemeinen Rücklagen oder strukturelle Mehreinnahmen zur Verfügung gestanden hätten, um den staatlichen Finanzbedarf, der durch die außergewöhnliche Notlage entstanden ist, (jedenfalls teilweise) zu bedienen, und eine entsprechende Möglichkeit nicht genutzt wurde.

Die Landesverfassung nimmt in Art. 64 Abs. 1 Satz 2 auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz Bezug: Der Landesrechnungshof untersucht die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführungsüberwachung des Landes. Einfachgesetzlich

¹⁷² Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 28 mwN.

¹⁷³ BVerfG, Urteil vom 09. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris, Rn. 79; Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 210.

¹⁷⁴ BVerfG, Urteil vom 09. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, juris, Rn. 83 zu der Vorgängernorm des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. Jüngst hat das BVerfG die Frage einer solchen Prüfung offengelassen, jedoch für nicht von vornherein ausgeschlossen erklärt, Beschluss vom 22. November 2022 – 2 BvF 1/22 –, juris Rn. 211.

findet der Grundsatz in § 7 Abs. 1 LHO und § 6 Abs. 1 HGrG Niederschlag. Nach § 7 Abs. 1 Satz 2 LHO verpflichten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Prüfung, inwieweit wahrgenommene Aufgaben verzichtbar sind oder in anderer Weise erfüllt werden können. Im Übrigen handelt es sich bei dem Wirtschaftlichkeitsgebot jedoch bereits um eine finanzrechtliche Ausprägung des rechtstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips.¹⁷⁵

In Bezug auf die Notlagenverschuldung wird teilweise angenommen, es sei verfassungsrechtlich geboten, (gegebenenfalls nicht mehr benötigte) Rücklagen aufzulösen und eine Überschreitung der Regelschuldengrenze zu vermeiden, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden.¹⁷⁶ Im Übrigen ergebe sich bereits aus dem Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung, dass eine Notkreditaufnahme nur dann erforderlich sein könne, wenn zur Bewältigung der Auswirkungen der außergewöhnlichen Notlage keine anderen Mittel zur Verfügung stünden.¹⁷⁷ Dem wird wiederum entgegnet, dass es vielmehr um die Frage gehe, ob die für die Aufnahme der Kreditmittel angeführten Gründe so gewichtig seien, den Fortbestand der Rücklage (beispielsweise Unsicherheit über Dauer und Umfang der Krise und Notwendigkeit weiterer staatlicher Maßnahmen und die Aufrechterhaltung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit) zu rechtfertigen.¹⁷⁸ In der Rechtsprechung wird angenommen, dass dem Gesetzgeber auch diesbezüglich ein nur beschränkt überprüfbarer Gestaltungsspielraum zustehe, der auch die Möglichkeit umfasse, sich für den Fall der Verschärfung einer Krisensituation gewisse Spielräume offenzuhalten, sofern sich die Prognosen über den Verlauf der Krise als schwierig erweisen. Sollen allgemeine Rücklagen nicht zur Reduzierung der notsituationsbezogenen Kreditaufnahme eingesetzt werden, habe der Gesetzgeber dies substantiell zu begründen. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung beziehe sich nur auf die Frage, ob der Rücklagenbedarf ersichtlich nicht bestehe oder in keinem vernünftigen Verhältnis zu der Höhe der neu aufgenommenen Kredite stehe.¹⁷⁹

Möglich wäre es auch, diesen Aspekt bereits im Rahmen der Frage nach dem Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage zu

¹⁷⁵ Vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 02. September 2003 – 6/02 –, juris Rn. 47 mwN.

¹⁷⁶ Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057) vom 25. Juni 2020, S. 2 f. Vgl. auch *Gröpl*, Gutachten, zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, S. 38 f.

¹⁷⁷ Vgl. VerFGH NRW, Urteil vom 02. September 2003 – 6/02 –, juris Rn. 48.

¹⁷⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 24.

¹⁷⁹ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 115, 134.

beleuchten, sofern insgesamt genügend Rücklagen zur Verfügung stehen, um die finanziellen Auswirkungen aufzufangen.

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit kann zudem erneut die Zulässigkeit einer vorgesehenen Rücklagen- und Sondervermögensbildung, die auch der Beschlusses vom 24. November 2022 vorsieht, bezweifelt werden.¹⁸⁰ Auch in der Rechtsprechung wird angenommen, dass die haushaltsplanerische Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei gleichzeitiger Ermächtigung zur Kreditaufnahme in der Regel dem Wirtschaftlichkeitsgebot widerspreche, da die zur Rücklagenbildung vorgesehenen Mittel alternativ dazu eingesetzt werden könnten, den aktuellen Kreditbedarf und damit die Staatsverschuldung zu drosseln.¹⁸¹ Dies gelte auch für zweckgebundene Rücklagen. Im Einzelfall könne die Rücklagenbildung wirtschaftlich vertretbar sein, wenn in Folgejahren erhebliche Ausgaben abzusehen seien, die im Rahmen einzelner Haushaltsjahre nicht mehr finanzierbar seien und deshalb auf mehrere Jahre verteilt werden müssten.¹⁸² Allein das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Gestaltungsspielraum für andere politische Ziele zu gewinnen, biete keine verfassungsrechtlich tragfähige Rechtfertigung für eine unwirtschaftliche kreditfinanzierte Rücklagenbildung.¹⁸³ Entsprechendes dürfte nach dieser Ansicht für die Sondervermögen gelten. Dies dürfte sich im Übrigen mit dem Prüfungspunkt der „Erforderlichkeit“ im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung decken.

Vertreten wird auch, das Wirtschaftlichkeitsgebot stehe der Bildung eines kreditfinanzierten Sondervermögens nur dann entgegen, wenn vermeidbare Kreditfinanzierungskosten in einem Ausmaß zu erwarten seien, die außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber für die Errichtung des Vermögens angeführten Sachgründe stünden.¹⁸⁴ So könne entweder eine Beeinträchtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots von vornherein abgelehnt werden oder jedenfalls eine Angemessenheit zu dem durch die Bildung eines Sondervermögens erreichten Effekts für die Überwindung der Notlage angenommen werden.¹⁸⁵ Ähnlich wird in der Rechtsprechung argumentiert, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordere, ein Gestaltungsspielraum zustehe, sodass er danach differenzieren dürfe, ob sich mit

¹⁸⁰ So beispielsweise *Gröpl*: Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2527).

¹⁸¹ Vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 02. September 2003 – 6/02 –, juris Rn. 48, 59 ff. Außer Acht gelassen werden müsse in diesem Punkt der Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts beziehungsweise der Umstand, dass eine sächliche Identität der mit Kreditmitteln eingenommenen und den der Rücklage zugeführten Mitteln nicht besteht.

¹⁸² VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10 –, juris Rn. 97.

¹⁸³ VerfGH NRW, Urteil vom 15. März 2011 – 20/10 –, juris Rn. 102.

¹⁸⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Landtages Rheinland-Pfalz, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 52-1724, S. 18 mwN.

¹⁸⁵ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Kreditaufnahme in Notlagen, 2020, S. 52.

der „vorzeitigen“ Aufnahme der Kreditmittel und ihrer gleichzeitigen Zuführung an Sondervermögen bestimmte Vorteile verbinden, die die Kosten rechtfertigen könnten, wenn sich Prognosen über den Verlauf der Krise als schwierig erwiesen.¹⁸⁶

Übertragen auf die Ukraine-Notkreditermächtigung und die vorgesehene Bildung von Rücklagen und Sondervermögen ist entsprechend denkbar, dass diese Finanzplanung dazu dienen soll, derzeit nicht konkret vorhersehbare, aber denkbare oder gar zu erwartende, finanzielle Folgen der außerordentlichen Notlage zukünftig schnell abzudecken und daher eine Risikovorsorge wegen weiterer finanzieller Risiken im Rahmen der Notsituation darstellen soll.¹⁸⁷ Vor diesem Hintergrund könnte ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz durchaus abgelehnt werden. Es muss jedoch wohl jedenfalls erkennbar sein, dass sich der Haushaltsgesetzgeber mit einer Bewertung der Haushaltsrisiken befasst hat und im Rahmen dessen zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Bereithaltung von Mitteln in der allgemeinen Rücklage zum Ausgleich künftiger Haushalte sowie die anderweitige Verwendung struktureller Überschüsse den Anforderungen nach Ausschöpfung anderer Deckungsmöglichkeiten noch genüge. Es bestehen Zweifel, ob dies im Rahmen des Beschlusses vom 24. November 2022 sowie dem 4. Nachtragshaushaltsgesetz 2022 hinreichend dargelegt worden ist. Ausreichend könnte sein, dass im Rahmen der Plenardebatte vom 24. November 2024 festgestellt wurde, dass der laufende Haushalt nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stellen werde und die durch das Kriegsgeschehen in den nächsten Jahren entstehenden Belastungen nicht mit Gewissheit vorhergesagt werden könnten und durch den Notkredit ein Handlungsspielraum geschaffen werde.¹⁸⁸ Es ist durchaus denkbar, dass dieser beabsichtigte Handlungsspielraum verbunden mit der schwierigen Prognose jedenfalls die wirtschaftlichen Bedenken überwiegen kann und der Gesetzgeber dies mit seinen Ausführungen in der Plenardebatte hinreichend zum Ausdruck gebracht hat. Zur Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Anforderung bleibt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts abzuwarten.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Oliwia Urbanski

¹⁸⁶ VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 134.

¹⁸⁷ Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang darauf, dass die Ermächtigung zur Aufnahme von Notkrediten und Bewilligung zur Schaffung eines Nachtragshaushalts auf Bundesebene anlässlich der Corona-Pandemie lediglich eine Woche in Anspruch genommen hat und eine schnelle Handlungsfähigkeit daher keiner Rücklagenbildung bedarf: *Gröpl*: Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523 (2527).

¹⁸⁸