



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1387

Kurzstellungnahme: Ist für die Verabschiedung des Tilgungsgesetzes (Drs. 20/734) eine einfache Mehrheit oder eine Zweidrittelmehrheit des Landtages erforderlich?

Abschluss der Arbeit: 2. Mai 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

Zu prüfen ist die Frage, ob für die Verabschiedung des Tilgungsgesetzes (Gesetzentwurf der Landesregierung Drs. 20/734) eine einfache Landtagsmehrheit ausreicht oder ob eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erforderlich ist.

B. Ausgangslage

Der Entwurf eines Tilgungsgesetzes der Landesregierung vom 21. Februar 2023¹ enthält Regelungen zur Rückführung der Kredite des Landes, die zur Bewältigung der außerordentlichen Krisensituationen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sowie dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine vom Landtag gemäß Art. 61 Absatz 3 Satz 1 LV beschlossen worden sind. Dabei modifiziert der Gesetzentwurf auch solche Tilgungsregelungen, die der Landtag bereits durch schlichten Parlamentsbeschluss mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder gefasst hat.²

Nach Art. 61 Absatz 1 LV sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. 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 2³ aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden (Art. 61 Absatz 3 Satz 1 LV). Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Art. 61 Absatz 1 LV ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden (Art. 61 Absatz 3 Satz 2 LV).

¹ Gesetz zur Feststellung eines gemeinsamen Tilgungsplans für die zur Bekämpfung der SARS-CoV-2/COVID19-Pandemie sowie zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erfolgten Überschreitungen der zulässigen Kreditaufnahme (Tilgungsgesetz – TilG), Drs. 20/734.

² Vgl. Beschlussfassung des Landtages über die Drs. 19/2099 („Nothilfprogramm Coronavirus“), Plenarprotokoll über die 83. Sitzung vom 18. März 2020, S. 6329; Beschlussfassung über die Drucksache 18/2149 neu („Erweiterung des Nothilfprogramms Corona“), Plenarprotokoll über die 85. Sitzung (neu) vom 7. Mai 2020, S. 6438; Beschlussfassung über die Drs. 19/2491 („Erweiterung des Nothilfprogramms Corona“), Plenarprotokoll über die 98. Sitzung vom 30. Oktober 2020, S. 7539; Beschlussfassung über die Drs. 19/3819 neu („Absenkung der Corona-Notkredite zum Ausgleich des strukturellen Defizits“), Plenarprotokoll über die 147. Sitzung vom 27. April 2022, S. 11091.

³ Art. 61 Absatz 2 LV ist vorliegend nicht von Bedeutung. Die Vorschrift lautet: „(2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“

C. Rechtliche Einschätzung

Der Verfassungswortlaut sieht für den Beschluss, mit dem der Landtag von den Vorgaben des Art. 61 Absatz 1 LV abweicht, das Erfordernis einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder vor. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit wird zwar nicht ausdrücklich auch auf den Tilgungsplan bezogen. Die Verfassung bestimmt allerdings, dass der Ausgangsbeschluss, mit dem von Art. 61 Absatz 1 LV abgewichen wird, mit einem Tilgungsplan zu verbinden ist. Sofern diese Pflicht in einem Sinne zu verstehen ist, dass der Beschluss nach Art. 61 Absatz 3 Satz 1 LV und der Beschluss über den Tilgungsplan eine Einheit bilden, sprächen gute Gründe dafür, dass sich die erforderliche Zweidrittelmehrheit auch auf den zu beschließenden Tilgungsplan bezieht. In diesem Sinne ist in der Vergangenheit im Schleswig-Holsteinischen Landtag verfahren worden.⁴

Der verfassungsändernde Gesetzentwurf, welcher der Einführung des Art. 61 LV in der heutigen Fassung zugrunde liegt, spricht in seiner Begründung davon, dass der Gesetzgeber gezwungen werde, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen.⁵ Dieser Begründungsansatz ist auch in dem interfraktionellen Änderungsantrag beibehalten worden, mit dem das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit Eingang in das Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Landesverfassung gefunden hat.⁶ Im Kern identisch ist die Formulierung, die der verfassungsändernde Bundesgesetzgeber in der Begründung zur Änderung des Art. 115 Absatz 2 GG gewählt hat.⁷ Die genannten Umstände sprechen dafür, dass die Beschlussfassung über die erhöhte Nettokreditaufnahme und der Tilgungsplan grundsätzlich als eine Einheit verstanden werden, weshalb sich das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in Schleswig-Holstein auch auf den Tilgungsplan erstrecken dürfte.

⁴ Vgl. oben Fn. 2.

⁵ Drs. 17/193, S. 4.

⁶ Drs. 17/546, S. 4. Vgl. zuvor bereits den Änderungsantrag Umdruck 17/813 während der Ausschussberatungen. In der Begründung zu diesem Antrag heißt es: „Absatz 3 Satz 1 macht von der Befugnis des Art. 109 Absatz 3 Satz 2 Variante 2 GG zum Erlass einer Ausnahmeregelung für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Gebrauch, so dass insoweit auf die Begründung zu dieser Vorschrift Bezug genommen wird. Ergänzend sieht Satz 2 vor, dass der zur Inanspruchnahme der Ausnahme im Einzelfall erforderliche Parlamentsbeschluss mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Landtages gefasst werden muss. Der notwendige Beschluss kann ein Gesetzesbeschluss sein. Denkbar ist aber auch ein Parlamentsbeschluss, der in der Regel im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz erfolgt, mit dem Kreditaufnahmen über die Regelgrenzen hinaus ermöglicht werden. Satz 2 zwingt den Gesetzgeber, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme regelt. Die Rückführungspflicht soll ein weiteres Anwachsen der Staatsschulden verhindern. Darüber, welcher Zeitraum als angemessenen anzusehen ist, hat das Parlament in Ansehung der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation zu entscheiden.“

⁷ BT-Drs. 16/12410, S. 11 („... Ausnahmeregelungen (...) mit einem Tilgungsplan zu versehen ...“).

Für dieses Ergebnis spricht auch die Regelungssystematik des Art. 61 LV. Nach Art. 61 Absatz 3 Satz 1 LV kann im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen von den Vorgaben des Art. 61 Absatz 1 und von den Vorgaben des Art. 61 Absatz 2 LV abgewichen werden, wenn der Landtag dies mit Zweidrittelmehrheit beschließt. Allerdings tritt nur bei einer Abweichung von Art. 61 Absatz 1 LV das Erfordernis nach Art. 61 Absatz 3 Satz 2 LV hinzu, dass dieser Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden ist. Insofern deutet die gewählte Regelungssystematik darauf hin, dass sich das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit auch auf den Beschluss des Tilgungsplans erstreckt.

Dem steht nach hiesiger Einschätzung auch nicht der Umstand entgegen, dass in der Literatur wegen der „zukunftsgerichtet verbindlich gestaltenden Funktion und Wirkung“ des Tilgungsplans die Auffassung vertreten wird, dass dieser stets als Gesetz erlassen werden müsse, während der Abweichungsbeschluss im Sinne des Art. 61 Absatz 3 Satz 1 LV als Gesetzesbeschluss oder als schlichter Parlamentsbeschluss erfolgen könne.⁸ Die Verfassung selbst enthält keine ausdrückliche Vorgabe, ob der Tilgungsplan als schlichter Parlamentsbeschluss oder als Gesetzesbeschluss zu fassen ist. Zuletzt hat der Schleswig-Holsteinische Landtag durch schlichten Parlamentsbeschluss mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschlossen, dass der Tilgungsplan zu den Corona-Notkrediten, der in einer einheitlichen Beschlussfassung zusammen mit der Entscheidung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme gefasst und modifiziert worden war, zum nächstmöglichen Zeitpunkt in Gesetzesform zu fassen ist.⁹

Das gefundene Ergebnis deckt sich auch mit den Vorgaben der Landesverfassung im Übrigen. Nach Art. 22 Absatz 1 LV beschließt der Landtag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen („einfache Mehrheit“), soweit diese Verfassung nichts anderes vorschreibt. Zu den Beschlüssen im Sinne des Art. 22 Absatz 1 LV zählen auch Gesetzesbeschlüsse.¹⁰ Zwar sieht Art. 47 Absatz 2 LV vor, dass ein Gesetz, welches die Landesverfassung ändert, der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages bedarf. Ein Umkehrschluss in Bezug auf andere als verfassungsändernde Gesetze erlaubt sich hieraus aber nicht. So bleibt es für nicht verfassungsändernde Gesetze bei der Aussage des Art. 22 Absatz 1 LV, wonach Gesetzesbeschlüsse (ausnahmsweise) durch eine spezielle Verfassungsnorm dem

⁸ Ewer in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 33 f. m.w.N.

⁹ Drs. 19/2491 Ziffer 4 sowie Drs. 19/3819 (neu) Ziffer 2.

¹⁰ Caspar in: ders./Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 16 Rn. 7; Platthoff in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 22 Rn. 8; Wuttke in: von Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 16 Rn. 3.

Erfordernis einer qualifizierten Parlamentsmehrheit unterworfen werden können. Art. 61 Absatz 3 LV ist eine solche Verfassungsnorm.

Das auf verfassungsrechtlicher Ebene gefundene Ergebnis deckt sich mit der einfachgesetzlichen Rechtslage. So heißt es in § 8 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein¹¹:

§ 8

Ausnahmesituationen

(1) Zum Ausgleich einer erheblichen sich der Kontrolle des Landes entziehenden Beeinträchtigung der Finanzlage in Folge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, kann durch Landtagsbeschluss, der mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages festzustellen ist, ein Betrag festgelegt werden, um den die zulässige Kreditaufnahme nach § 1 Absatz 3 überschritten werden darf.

(2) Mit dem Beschluss gemäß Absatz 1 ist eine Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorzusehen (Tilgungsplan). Die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise die notwendige Tilgung nach § 1 Absatz 3 vermindert beziehungsweise erhöht sich um den jeweiligen Tilgungsbetrag. Die Landesregierung berichtet dem Landtag mit der Vorlage der Finanzplanung regelmäßig über die Umsetzung des Tilgungsplans.

Die Begründung der Vorschrift weist darauf hin, dass eine erhöhte Kreditaufnahme für Ausnahmesituationen im Sinne des Artikel 61 Absatz 1 LV zulässig ist, „... sofern ein Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages gefasst wird. Mit dem Beschluss über eine derartige Kreditaufnahme ist eine Tilgungsregelung zu schaffen, mit der sichergestellt wird, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgebaut werden.“¹² Aus dieser Formulierung ergibt sich ebenfalls, dass auch der Tilgungsplan dem Erfordernis der Zweidrittelmehrheit unterfällt.

Dies entspricht auch der Auffassung der Landesregierung, die davon ausgeht, dass das vorgelegte Tilgungsgesetz einer Zweidrittelmehrheit im Landtag bedarf. So heißt es in der Begründung zum Tilgungsgesetz: „Zur Tilgung der in § 3 genannten Gesamtsumme ist gemäß § 8 Absatz 2 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (AusfG) mit der Mehrheit

¹¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 13. Dezember 2019, GVOBl. S. 612, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2021, GVOBl. S. 201

¹² Drs. 19/1601, S. 13. Vgl. darüber hinaus auch die Begründung zu der im Wortlaut leicht abweichenden Vorgängerregelung in Drs. 17/2238, S. 10.

von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages ein Tilgungsplan festzustellen. Der Schleswig-Holsteinische Landtag forderte (...) die Landesregierung auf, einen Entwurf in Gesetzesform vorzulegen.“¹³

D. Ergebnis

Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes bedarf der Beschluss über den Tilgungsplan – unabhängig davon, ob dieser in Form eines Gesetzesbeschlusses oder eines schlichten Parlamentsbeschlusses gefasst wird – der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages.

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff

¹³ Drs. 20/734, S. 8.