



An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
Herrn Lars Harms, MdL  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel  
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Telefon: 0431 880-5378  
Telefax: 0431 880-5374  
Durchwahl: 0431 880-1504  
E-Mail: f.becker@law.uni-kiel.de  
Homepage: www.becker.jura.uni-kiel.de

Kiel, 12.01.2024

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/2525

**Gesetzentwurf der SPD-Fraktion: Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (TraFo.SH)“, Drucksache 20/1590**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Harms,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben vom 12. Dezember 2023 haben Sie mir freundlicherweise die Gelegenheit eingeräumt, zu dem o.a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Vielen Dank für diese Möglichkeit, von der ich gerne Gebrauch mache. Bei der Abfassung dieser Stellungnahme hat mich mein Mitarbeiter, Herr Simon Meyer, maßgeblich unterstützt.

**I. Hintergrund des Gesetzesvorhabens**

Der Gesetzentwurf ist von dem Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021 inspiriert.<sup>1</sup> Um die dort festgestellten verfassungsrechtlichen Verpflichtungen (u.a.) des Landes Schleswig-Holstein zur Gewährleistung effektiven Klimaschutzes erfüllen und die Transformation des Landes Schleswig-Holstein hin zur Klimaneutralität finanzieren zu können, sieht der Gesetzentwurf vor, dass ein Transformationsfonds geschaffen wird, dessen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 157, 30 = NJW 2021, 1723 = NVwZ 2021, 951.

Mittel durch die Aufnahme von Schulden im Umfang von 11,6 Milliarden Euro bis einschließlich 2030 bereitgestellt werden sollen.<sup>2</sup>

Um die Erzielung von Einnahmen aus einer Aufnahme von Staatsschulden trotz des grundsätzlichen Verbots der Nettoneuverschuldung („Schuldenbremse“) überhaupt zu ermöglichen, solle der Landtag im Jahr 2024 eine außergewöhnliche Notsituation feststellen und jenes Verbot nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH temporär suspendieren.<sup>3</sup>

Obschon die Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023<sup>4</sup> die aktuelle Finanz- und Haushaltspolitik in Bund und Ländern prägen, haben diese in dem hier zu begutachtenden Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 8. November 2023 aus naheliegenden Gründen keinen Niederschlag gefunden – auch wenn die dem Urteil zugrunde liegenden Gesichtspunkte seit längerem in Schleswig-Holstein ebenfalls Gegenstand politischer und verfassungsrechtlicher Diskussionen gewesen sind.<sup>5</sup>

## II. Inhalt

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Land Schleswig-Holstein unter dem Namen „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (TraFo.SH)“ ein zweckgebundenes Sondervermögen errichtet (vgl. § 1 des Gesetzentwurfs).<sup>6</sup> Das Sondervermögen soll dem Zweck dienen, die Transformation der Energieversorgung, der Mobilität, der Infrastruktur und der Wirtschaft sowie der Anpassungen an den Klimawandel in Schleswig-Holstein zu finanzieren (vgl. § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs).<sup>7</sup> Die einzelnen Transformationsziele werden in § 2 Abs. 2 des Gesetzentwurfs näher ausgeführt: Umfasst sind demnach die Transformation der Mobilität, die klimaneutrale Wärmewende, die industrielle Transformation sowie Anpassungsstrategien an den Klimawandel.<sup>8</sup> Das Sondervermögen soll im Zeitraum von 2024 bis 2030 mit insgesamt 11,6 Milliarden Euro aus dem Notkredit des Landes zur Transformation ausgestattet werden (vgl. § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs).<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 1 f.

<sup>3</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 1.

<sup>4</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 = NVwZ 2023, 1892.

<sup>5</sup> Vgl. *Becker/Harding/Laude*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, 2021.

<sup>6</sup> LT-Drs. 20/1590, S. 1.

<sup>7</sup> LT-Drs. 20/1590, S. 1.

<sup>8</sup> LT-Drs. 20/1590, S. 1 f.

<sup>9</sup> LT-Drs. 20/1590, S. 2.

### III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Es stellt sich die Frage, ob das vorgeschlagene Gesetz zur Errichtung eines Transformationsfonds nicht gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Nettoneuverschuldung („Schuldenbremse“) verstößt.

Grundsätzlich sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes Schleswig-Holstein nach Art. 61 Abs. 1 LVerf SH im Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Von dieser Regelung ermöglicht Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH eine Ausnahme. Nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH kann „[i]m Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, von den Vorgaben der Schuldenbremse abgewichen werden. Von dieser Möglichkeit möchte der Gesetzentwurf Gebrauch machen, um Mittel für den Transformationsfonds aus sog. Notkrediten bereitstellen zu können.<sup>10</sup>

Inhaltlich entspricht Art. 61 LVerf SH weitgehend Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG.<sup>11</sup> Da die Anforderungen von landesverfassungsrechtlicher und grundgesetzlicher Schuldenbremse größtenteils identisch sind, kann die zum Grundgesetz ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum übertragen werden. Zudem bindet die Schuldenbremse des Grundgesetzes nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auch die Länder. Selbst wenn die schleswig-holsteinische Landesverfassung keine Vorgaben zur Begrenzung der Neuverschuldung enthielte, wäre das Land Schleswig-Holstein durch die bundesverfassungsrechtliche Norm des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auf den Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs<sup>12</sup> verpflichtet. Die Regelungen des Landesgesetzgebers sind daher auch an Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu messen.

Systematisch ist zwischen den sachlichen und den zeitlichen Vorgaben der Art. 61 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 GG zu unterscheiden.

---

<sup>10</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 1.

<sup>11</sup> Vgl. Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 1.

<sup>12</sup> Vgl. BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 164; G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. III, 7. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 80 ff.

## 1. Sachliche Vorgaben der Schuldenbremse

Um eine Ausnahme von dem Verbot der Nettoneuverschuldung erwägen zu können, muss in sachlicher Hinsicht nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG eine Notlage vorliegen und ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und kreditfinanziertem Finanzbedarf bestehen.<sup>13</sup>

### a) Bestehen einer Notlage

Um das Bestehen einer Notlage nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG zu begründen, verweist der o.a. Gesetzentwurf auf „die immensen Herausforderungen der Transformation von Energieversorgung, Mobilität, Infrastruktur und Wirtschaft sowie der Anpassungen an den Klimawandel für Schleswig-Holstein“.<sup>14</sup> Ergänzend werden das „Sturmhochwasser an der Ostsee im Oktober 2023“, der „russische Angriffskrieg auf die Ukraine“, die „aktuell unsichere Versorgung mit Energie“, „die Gefahr einer sozialen Spaltung der Gesellschaft und des wirtschaftlichen Abstiegs aufgrund erheblicher Wettbewerbsnachteile“ sowie die „verhältnismäßig niedrige Finanzkraft des Landes“ angeführt.<sup>15</sup> Fraglich ist, ob diese Umstände allein oder in ihrer Gesamtheit eine „Notlage“ bedeuten und damit die Grundlage für eine Ausnahme von dem Verbot der Nettoneuverschuldung sein können.

Unter den Begriff der „Naturkatastrophe“ im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG fallen „unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden (z.B. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre, Massenerkrankungen)“.<sup>16</sup> Um eine Naturkatastrophe handelt es sich bei den von der Antragstellerin aufgeführten Umständen nicht: Die Herausforderungen der Transformation und des Klimawandels beruhen gerade nicht maßgeblich auf Naturereignissen, sondern auf menschlichem Handeln.

In Betracht kommt somit lediglich eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Der Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ umfasst „außergewöhnliche Störungen der Wirtschafts- und Finanzlage“, einschließlich einer „plötzlichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß“

---

<sup>13</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen auf dem Beitrag von S. Meyer, DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen).

<sup>14</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 1.

<sup>15</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 1.

<sup>16</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

aufgrund eines „exogenen Schocks“ oder eines „Ereignis[ses] von positiver historischer Tragweite“ wie der deutschen Wiedervereinigung.<sup>17</sup>

Nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG muss sich die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation „der Kontrolle des Staates entziehen“. Maßgeblich ist der „Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden sollen“.<sup>18</sup> Keinesfalls dürfen die „Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, [...] mit Notkrediten finanziert werden“.<sup>19</sup>

Der Klimawandel ist demnach keine „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne von Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.<sup>20</sup> Grund hierfür ist nicht, dass die Konsequenzen des Klimawandels nicht schwerwiegend genug wären. Entscheidend ist vielmehr, dass Wissenschaftler schon seit Jahrzehnten vor den Folgen des Klimawandels warnen.<sup>21</sup> Das Land Schleswig-Holstein hatte – ebenso wie der Bund – genug Zeit, Vorsorge für eine entsprechende Krisenbewältigung zu treffen. Dies ist nach Ansicht der Verfasser des Gesetzentwurfs nicht in ausreichendem Maße geschehen. Demnach handelt es sich um eine lange absehbare Krise, die maßgeblich durch staatliches Handeln und Unterlassen verursacht wurde. Eine so verursachte und sich so entfaltende Krise ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gerade keine „Notlage“ im Sinne des Finanzverfassungsrechts und damit kein tauglicher Anlass für eine Ausnahme von der Schuldenbremse.

Auch die „schwache Finanzlage“ des Landes Schleswig-Holstein begründet keine „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG.<sup>22</sup> Hierbei handelt es sich um eine Situation, die durch politisches Handeln herbeigeführt wurde und gesteuert werden kann. Kurzfristige konjunkturelle Schwankungen müssen durch die Konjunkturkomponente der Art. 61 Abs. 2 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG abgedeckt werden.

---

<sup>17</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 106.

<sup>18</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 109.

<sup>19</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 109.

<sup>20</sup> Vgl. *Schneider/Stüber*, DÖV 2021, 836 (837 ff.); *Heintzen*, NVwZ 2022, 1505 (1508); *S. Meyer*, DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen).

<sup>21</sup> Schon im Jahr 1972, also vor über 50 Jahren, warnte der Club of Rome in seinem Bericht „The Limits to Growth“ („Die Grenzen des Wachstums“) vor den Folgen des Klimawandels.

<sup>22</sup> Vgl. *Siekman*, in: *Sachs*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 77; *Heun*, in: *Dreier*, GG, Bd. III., 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 45; *S. Meyer*, DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen).

Schließlich ließe sich erwägen, den Krieg in der Ukraine, die Unsicherheiten in der Energieversorgung und die Ostsee-Sturmflut als Grundlage einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG anzusehen.<sup>23</sup>

Ob diese Umstände es rechtfertigen können, das Verbot der Nettoneuverschuldung im Haushaltsjahr 2024 auszusetzen, bedarf hier aber keiner Entscheidung. Denn die SPD-Fraktion stützt den Transformationsfonds gerade nicht unmittelbar auf die genannten Gründe, sondern auf die Herausforderungen des Klimaschutzes und der durch ihn erforderlich werdenden Transformation.<sup>24</sup> Ukraine-Krieg, Energiekrise und Sturmflut bilden den Hintergrund einer politisch herausfordernden Gesamtsituation, sie tragen aber für sich genommen nicht die Zwecke des vorgeschlagenen Transformationsfonds (siehe hierzu oben II.).

Werden Notlagen lediglich zum Anlass genommen, um Notkredite zur Finanzierung allgemeiner politischer Maßnahmen aufzunehmen, fehlt es jedenfalls an dem vom Bundesverfassungsgericht herausgearbeiteten sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme (siehe hierzu unten III. 1. b)).

Insgesamt begründen die von der Antragstellerin angeführten Umstände keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Die Herausforderungen des Klimaschutzes und der Transformation sind keine unkontrollierbaren, exogenen Ereignisse, die eine punktuelle Ausnahme von der Schuldenbremse rechtfertigen, sondern langfristige und lange absehbare Regelaufgaben des Landes Schleswig-Holstein. Klimaschutz- und Transformationsaufgaben müssen daher aus dem regulären Landeshaushalt finanziert werden.

### **b) Sachlicher Veranlassungszusammenhang**

Als ungeschriebenes Erfordernis entnimmt das Bundesverfassungsgericht Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG einen „sachlichen Veranlassungszusammenhang“ (siehe auch den Wortlaut des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, wonach „[i]m Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ von den Vorgaben der Schuldenbremse abgewichen werden kann).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Vgl. LT-Drs. 20/1654 (neu); LT-Drs. 20/1655 (neu).

<sup>24</sup> Vgl. LT-Drs. 20/1589, S. 1.

<sup>25</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 125; ähnlich HessStGH NVwZ 2022, 147 Rn. 269; RhPfVerfGH BeckRS 2022, 6975 Rn. 62; zuvor bereits *Becker/Harding/Laude*, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, 2021, S. 26 f.; *Gröpl*, NJW 2020, 2523 (2525); *Meickmann*, NVwZ 2021, 97 (100 f.); *T. I. Schmidt*, JZ 2021, 382 (384 f.); *Schwarz*, COVuR 2020, 74 (77); *S. Meyer*, JuS 2023, 825 (827); *ders.*, NVwZ 2023, 1698 (1699).

Demnach müssen die Notkredite zweckgerichtet zur Bewältigung der Notlage eingesetzt werden; sie dürfen nicht anlässlich der Notlage für auf andere Ziele bezogene Maßnahmen verwendet werden.<sup>26</sup> Darüber hinaus müssen die kreditfinanzierten Maßnahmen geeignet sein, „den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern“.<sup>27</sup> Das Bundesverfassungsgericht überprüft, „ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar ist“.<sup>28</sup> „Je weiter [...] das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker wird sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengen“.<sup>29</sup>

Den Gesetzgeber trifft eine entsprechende Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren.<sup>30</sup> Er muss begründen, dass der Finanzbedarf, den die notlagenbedingte Kreditaufnahme decken soll, durch die Notlage veranlasst wurde. Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Darlegungen des Gesetzgebers auf Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit.<sup>31</sup>

In dem o.a. Gesetzentwurf fehlt eine entsprechende Darlegung. Zwar sollen aus dem Transformationsfonds „nur solche Maßnahmen finanziert werden, die einen wirksamen Beitrag zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen leisten können“.<sup>32</sup> Allerdings scheidet das Vorliegen eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs bereits daran, dass keine Notlage besteht, die eine Ausnahme von der Schuldenbremse rechtfertigen könnte (siehe oben III. 1. a)).

Angenommen, die von der Antragstellerin beschriebenen Herausforderungen im Kontext des Klimawandels erfüllten die Anforderungen an eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, wären die aufgrund des weiten zeitlichen Zusammenhangs gesteigerten Darlegungslasten zu beachten. Diesen Darlegungslasten wird die Antragstellerin nicht gerecht. So sind der „Ausbau der Radwege“ und der „Ausbau von On-Demand-Verkehren (Rufbusse)“ (Nr. 1 b), e)) erwägenswerte politische Maßnahmen, bei denen aber nicht deutlich wird, wieso gerade diese Maßnahmen geeignet sind, den Zweck des Klimaschutzes zu fördern. Hierfür hätte die Antragstellerin darlegen müssen, ob und inwieweit der Ausbau der Radwege und Rufbusse einen nennenswerten Beitrag zur Reduktion von

---

<sup>26</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 133.

<sup>27</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 134.

<sup>28</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 137.

<sup>29</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 138.

<sup>30</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 149.

<sup>31</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 149.

<sup>32</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 2.

Treibhausgasemissionen leisten soll, etwa indem Menschen zum Umstieg vom Auto auf emissionsärmere Verkehrsmittel bewegt werden. Dies hätte näher ausgeführt werden müssen. Zudem hätte die Antragstellerin begründen müssen, warum das Bedürfnis für den Ausbau von Radwegen und Rufbussen spezifisch auf die Herausforderungen des Klimaschutzes zurückgeht.

Ähnliche Zweifel bestehen bei der Maßnahme „Ansiedlung klimaneutraler Industrie“ (Nr. 3 b)): Darlegungen, wie hierdurch der Klimaschutz gefördert werden soll, lässt die Antragstellerin vermissen. Aus Sicht des Klimaschutzes ist es ohne Belang, ob sich klimaneutrale Industrie in Schleswig-Holstein oder in einem anderen Land ansiedelt. Der Sache nach geht es bei der „Ansiedlung klimaneutraler Industrie“ nicht um Klimaschutz, sondern um Standortpolitik, nämlich um die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schleswig-Holstein. Dies ist eine allgemeine politische Maßnahme, die nicht aus Notkrediten finanziert werden darf.

Festzuhalten bleibt somit: Selbst wenn man unterstellt, es läge eine Notlage im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vor, genüge der Gesetzentwurf nicht den Anforderungen an die Darlegung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und Kreditaufnahme. Zwar könnte dieser verfassungsrechtliche Mangel durch Ergänzungen der Gesetzesbegründung teilweise behoben werden. Bei vielen der in der Gesetzesbegründung aufgeführten Maßnahmen wird sich ein sachlicher Veranlassungszusammenhang indes nur schwer bis gar nicht begründen lassen. Im Ergebnis kommt es auf diese Fragen aber ohnehin nicht an, da in jedem Fall bereits eine Notlage im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG fehlt (siehe oben III. 1. a)).

### **c) Zwischenergebnis**

Der Gesetzentwurf verstößt gegen die Vorgaben der Schuldenbremse. Weder der Klimawandel noch die schwache Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein begründen eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Zudem ist der sachliche Veranlassungszusammenhang nicht hinreichend dargelegt worden. Dementsprechend wäre das Gesetz, das ein durch Einnahmen aus Krediten ausgestattetes Sondervermögen „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (TraFo.SH)“ vorsieht, verfassungswidrig.

## **2. Zeitliche Vorgaben der Schuldenbremse**

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich aus der fehlenden zeitlichen Konnexität von Notlage und tatsächlicher Kreditaufnahme: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Landtag im Haushaltsjahr 2024 eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Art. 61 Abs. 3 LVerf



SH feststellt.<sup>33</sup> Tatsächlich verausgabt werden sollen die Finanzmittel allerdings über einen mehrjährigen Zeitraum bis einschließlich 2030.<sup>34</sup> Dieses Vorgehen konfliktiert mit den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit, die auch im schleswig-holsteinischen Verfassungsraum Geltung beanspruchen (vgl. Art. 58 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 LVerf SH).<sup>35</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit das Staatsschuldenrecht prägen.<sup>36</sup> Nach dem Prinzip der Jährlichkeit muss die zulässige Nettokreditaufnahme für jedes Jahr neu ermittelt werden.<sup>37</sup> Das Prinzip der Jährigkeit gebietet, dass „Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden“.<sup>38</sup> Aus dem Fälligkeitsprinzip ergibt sich, dass für die Zuordnung einer Kreditermächtigung zu einem bestimmten Jahr die tatsächliche Aufnahme der Kredite maßgeblich ist.<sup>39</sup> Die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit gelten auch für die Ausnahmeregelung der Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LVerf SH, Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und für juristisch unselbstständige Nebenhaushalte (Sondervermögen).<sup>40</sup>

Die tatsächliche Verwendung der Kreditmittel ist an die Jährlichkeit und Jährigkeit der notlagenbedingten Kreditermächtigungen gekoppelt.<sup>41</sup> Dauert eine Notlage im Sinne der Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG über mehrere Jahre an, ist sie für jedes Jahr gesondert festzustellen und von den Kreditermächtigungen in dem jeweiligen Jahr Gebrauch zu machen.<sup>42</sup> Werden die Mittel bis zum Jahresende nicht genutzt, verfallen sie. Es ist nicht zulässig, Schulden auf Vorrat aufzunehmen.<sup>43</sup>

Der o.a. Gesetzentwurf entkoppelt die Feststellung der Notlage von der tatsächlichen Nutzung der Kreditermächtigungen. Wenn die Notsituation nur im Jahr 2024 festgestellt wird, dürfen Einnahmen aus Notkrediten nur bis zum Ende des Haushaltsjahres 2024 erzielt werden. Auch

---

<sup>33</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 2.

<sup>34</sup> LT-Drs. 20/1589, S. 2.

<sup>35</sup> Vgl. Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 24 ff.

<sup>36</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 164 f.

<sup>37</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 166.

<sup>38</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 167.

<sup>39</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 168.

<sup>40</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 171 ff., 174 ff.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 207.

<sup>42</sup> BVerfG NJW 2023, 3775 Rn. 207.

<sup>43</sup> Vgl. Gröpl, ZG 2022, 141 (151); S. Meyer, DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen).

aus diesem Grund ist das Sondervermögen „Transformationsfonds des Landes Schleswig-Holstein (TraFo.SH)“ in seiner derzeit geplanten Fassung verfassungswidrig.

Einen Verfassungsverstoß in zeitlicher Hinsicht könnte der Landtag vermeiden, indem er während der Haushaltsjahre 2024 bis 2030 für jedes Jahr erneut eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG feststellt. Die Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit, Jährlichkeit und Fälligkeit ließen sich hierdurch wahren. Allerdings fehlt es insoweit erst recht an den sachlichen Voraussetzungen der Schuldenbremse (s.o. III. 1.). Eine Realisierung des Gesetzentwurfs hätte zur Folge, dass die Schuldenbremse bis zur Bewältigung der klimaneutralen Transformation des Landes Schleswig-Holstein permanent ausgesetzt werden müsste. Dies widerspricht Wortlaut, Systematik und Schutzzweck der Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG. Denn eine Krise, die zur Regel geworden ist, genügt nicht, um eine Ausnahme von der Schuldenbremse zu rechtfertigen.<sup>44</sup>

### 3. Verfassungsprozessuale Risiken

Für den Fall, dass der Landtag den o.a. Gesetzentwurf beschließen sollte, ist ein Blick auf die drohenden verfassungsprozessualen Risiken zu werfen.

#### a) Abstrakte Normenkontrolle

Nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LVerf SH, §§ 39 ff. LVerfGG SH kann die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit der Landesverfassung von der Landesregierung, von zwei Fraktionen oder einem Drittel der Abgeordneten des Landtags im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle beim Landesverfassungsgericht gerügt werden. Da die Finanzmittel aus dem Transformationsfonds über einen mehrjährigen Zeitraum bis einschließlich 2030 verausgabt werden sollen, setzt sich das verfassungsprozessuale Risiko bis in die nächste Legislaturperiode fort. Selbst wenn sich bei der gegenwärtigen Zusammensetzung des Landtags keine zwei, zur Antragstellung bereiten Fraktionen zusammenfinden sollten, könnte sich dies in einem politisch neu zusammengesetzten Landtag ab dem Jahr 2027 ändern. Der Transformationsfonds stünde mithin für einen längeren Zeitraum unter dem „Damoklesschwert“ einer abstrakten Normenkontrolle.

---

<sup>44</sup> S. Meyer, DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen).

## b) Organstreitverfahren

Hinzuweisen ist außerdem auf eine Entscheidung des VerfGH BW vom 19. Juli 2023.<sup>45</sup> Hier hatte sich eine einzelne Fraktion in einem Organstreitverfahren gegen Beschlüsse des Landtags über eine Kreditaufnahme aus Anlass der Coronavirus-Pandemie im Haushaltsjahr 2021 gewendet. Ähnlich wie in Schleswig-Holstein kann auch in Baden-Württemberg nicht eine einzelne Fraktion unabhängig von ihrer Größe, sondern nur „ein Viertel der Mitglieder des Landtags“ eine abstrakte Normenkontrolle anstoßen. Die das Organstreitverfahren beantragende Fraktion erreichte diese Größe nicht, konnte also das Haushaltsgesetz, in dem die Einnahmen aus Krediten enthalten waren, nicht einer abstrakten Normenkontrolle zuführen und beanspruchte daher als Prozessstandschaftlerin für den gesamten Landtag dessen Rechte (v.a. das Budgetrecht) in einem gegen den Landtag gerichteten Organstreitverfahren geltend machen zu können. Da dem Verbot der Nettoneuverschuldung nach Ansicht des Gerichts eine normative Schutzwirkung zugunsten zukünftiger Landtage zukommt und durch diese Kreditaufnahme womöglich die zukünftige Entscheidungs- und Gestaltungsmacht des Parlaments in Gefahr geraten konnte, sollte eine solche Prozessstandschaft zwar grundsätzlich möglich sein.

Damit das Organstreitverfahren aber nicht zu einem Institut allgemeiner Verfassungskontrolle wird, soll Voraussetzung schon für die Zulässigkeit eines entsprechenden Antrags sein, dass die zu beurteilende Kreditaufnahme die haushaltspolitischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume künftiger Haushaltsgesetzgeber spürbar beschränkt – was das Gericht aber in dem konkreten Fall nicht annahm, so dass der Antrag im Ergebnis unzulässig war.

Ob eine solche spürbare Beschränkung vorliegt, hängt nicht nur von der Dimension der ermöglichten Nettoneuverschuldung in Relation zum Haushaltsvolumen ab, sondern auch davon, ob die Kreditermächtigungen überhaupt in Anspruch genommen werden.

Da aber der VerfGH BW nach dem LVerfG MV<sup>46</sup> schon als zweites Landesverfassungsgericht diesen Weg in einer haushaltsrechtlichen Streitigkeit beschritten hat, wäre je nach den Umständen die Überprüfung eines entsprechenden Gesetzesbeschlusses im Rahmen eines Organstreitverfahrens, das durch nur eine Fraktion beantragt wird, auch in Schleswig-Holstein nicht vvh. auszuschließen. Damit ein solches Organstreitverfahren aber nicht zu einer „verkappten“ Normenkontrolle wird, könnte das Gericht wohl nur eine feststellende Entscheidung treffen und nicht ein Haushaltsgesetz für nichtig erklären. Ob dies aus politischer Perspektive einen Unterschied ergibt, mag dahinstehen.

---

<sup>45</sup> VerfGH BW Urt. v. 19.7.2023 – 1 GR 4/22, NVwZ 2023, 1321.

<sup>46</sup> Urt. v. 24.11.2022 – LVerfG 2/21, NVwZ-RR 2023, 345.

### c) Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht

Offen ist bislang, ob Rechtsschutz gegen Verletzungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse darüber hinaus im Wege der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG) erlangt werden kann. Teile der Literatur verstehen die Schuldenbremse als objektive Verfassungsbestimmung, auf deren Einhaltung kein subjektives Recht des Einzelnen bestehe.<sup>47</sup> Nach anderer Auffassung können auch einzelne Bürger Verstöße gegen die Schuldenbremse im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht rügen.<sup>48</sup> Als Grundlage wird – in Fortführung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur europäischen Integration und zum Klimaschutz – zum einen der Anspruch auf Demokratie aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, zum anderen der intertemporale Freiheitsschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG vorgeschlagen.<sup>49</sup> Verfassungsgerichtliche Entscheidungen hierzu gibt es, soweit ersichtlich, bisher nicht. Sollte das Bundesverfassungsgericht einen grundrechtlichen Anspruch auf Einhaltung der Schuldenbremse anerkennen, könnten auch einzelne politische Akteure und sogar einzelne Bürger die Einhaltung der Schuldenbremse verfassungsgerichtlich einfordern.

## IV. Abschließende Beurteilung

Die Schuldenbremse der Art. 109 Abs. 3 GG, Art. 61 LVerf SH ist für das Land Schleswig-Holstein verbindliches Verfassungsrecht. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion verstößt gegen die sachlichen und zeitlichen Vorgaben der Schuldenbremse. Ein Erlass des Gesetzes würde erhebliche verfassungsprozessuale Risiken mit sich bringen. Dementsprechend ist dem Landtag aus verfassungsrechtlicher Sicht dringend davon abzuraten, den o.a. Gesetzentwurf anzunehmen.

Verfassungspolitisch ließe sich das Vorhaben der SPD-Fraktion nur dann realisieren, wenn die Schuldenbremse des Grundgesetzes geändert würde. Eine solche Reform der Schuldenbremse kann allein nicht durch das Land Schleswig-Holstein, sondern nur auf Bundesebene – und auch dort nur unter Beachtung des Unionsrechts – erfolgen. Nach geltendem Verfassungsrecht ist es

---

<sup>47</sup> Gröpl, NJW 2020, 2523 (2528); Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1511 mit Fn. 83); Pracht, NVwZ 2023, 1906 (1906); Mayer, AöR 136 (2011), 266 (303 f.).

<sup>48</sup> S. Meyer, NVwZ 2023, 1698 (1699 ff.); ders., DÖV 2024, Heft 3 (im Erscheinen); siehe auch Kersten/Kaupp, JuS 2022, 473 (478); Lindner, VVDStRL 82 (2022), 109 (151); Wahnschaffe/Lücke, DÖV 2021, 1099 (1108 f.); Kube, GS Brugger, 2013, 571 (579 ff., 594 f.); Lehner, Der Staat 52 (2013), 538 (557 ff.); Ruffert, EuR 2011, 842 (845); Brade, in: Huggins u.a., Zugang zu Recht, 2021, S. 175 (191).

<sup>49</sup> Siehe hierzu ausführlich S. Meyer, NVwZ 2023, 1698 (1699 ff.) m.w.N.

dem Landesgesetzgeber verwehrt, die für den Klimaschutz erforderlichen Finanzmittel aus Notkrediten bereitzustellen. Klimaschutz muss aus dem Landeshaushalt finanziert werden.

Für Rückfragen stehe ich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Florian Becker