



Sonderinformation 7

Becker/Harding/Laude

Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein

Ein externes Gutachten von Professor Dr. Florian Becker
unter Mitarbeit von Nicolas Harding und Dr. Lennart Laude.

Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein

Professor Dr. Florian Becker, LL.M. (Cambridge), Dänischenhagen
Nicolas Harding, Kiel
Dr. Lennart Laude, LL.M. (LSE), Kiel

Inhalt

A. Einleitung	5
B. Kreditermächtigungen in den Landeshaushalten 2020 und 2021	7
C. Tatbestandliche Voraussetzungen für Abweichungen von dem Verbot der Neuverschuldung	12
D. Begrenzung der Befugnisse zur Notverschuldung	15
I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Form des Tilgungsplans	15
II. Konnex zwischen Notsituation und Notverschuldung	18
1. Durchbrechung der Schuldenbremse als Ausnahme von der Regel	18
2. Konnex zwischen Notsituation und Notverschuldung.....	19
3. Materieller und temporärer Konnex	20
III. Verfehlung der Anforderungen an die materielle Konnexität	21
1. Kriterien für die Bestimmung der materiellen Konnexität	22
a) Gesetzgeberische Darlegungslast	22
b) Erforderlichkeit der Notverschuldung.....	22
c) Abgrenzung von der konjunkturbedingten Kreditaufnahme	24
d) Gerichtliche Überprüfbarkeit.....	27
e) Zusammenfassung	28
2. Die Haushalte des Landes Schleswig-Holstein (2020 und 2021).....	28
a) Zuführungen an das Infrastrukturprogramm „IMPULS 2030“	29

b) Mehrausgaben zur Umsetzung politischer Programme	31
c) Ergebnis zur materiellen Konnexität	33
IV. Verfehlungen der Anforderungen an die temporäre Konnexität durch kreditfinanzierte Rücklagenbildung	33
1. Verfassungsmäßigkeit von Rücklagen im Allgemeinen	34
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für kreditfinanzierte Rücklagenbildung	36
a) Anforderungen an die temporäre Konnexität	36
b) Vorgaben des Jährlichkeitsprinzips	38
3. Der Haushalt des Landes Schleswig-Holstein 2020	39
a) Verfehlung der Anforderungen an die temporäre Konnexität	39
b) Keine Veränderung durch § 2 Abs. 2 bis 5 Haushaltsgesetz 2021	44
c) Jährlichkeitsprinzip	48
d) Ergebnis zur temporären Konnexität	49
E. Prozessuale Durchsetzung	50
F. Ergebnisse	52

A. Einleitung

Art. 109 Abs. 3 GG legt fest, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Die Vorschrift erlaubt eine Durchbrechung von diesem Verbot struktureller Nettoneuverschuldung insbesondere im Falle von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.

Art. 61 SHVerf wiederholt in seinem ersten Absatz das Verbot der Nettoneuverschuldung aus Art. 109 Abs. 3 GG und greift in seinem dritten Absatz die von der Verfassung des Bundes zugelassene Möglichkeit auf, von diesem Verbot im „Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, abzuweichen.

Angesichts der durch die Corona-Pandemie auf das Land und seine kommunalen Gebietskörperschaften zugekommenen und noch zukommenden finanziellen Belastungen mit zusätzlichen Ausgaben und Einnahmeausfällen hat der Schleswig-Holsteinische Landtag im Jahr 2020 eine haushaltsrechtliche Notsituation nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf festgestellt und eine vom Verbot der Neuverschuldung abweichende Kreditaufnahme beschlossen. Auf dieser Grundlage hat der Gesetzgeber der Landesregierung in den Haushaltsgesetzen 2020¹ und 2021² sowie in den dazugehörigen Haushaltsbegleitgesetzen³ in erheblichem Umfang Kreditermächtigungen eingeräumt, um die Erzielung von Einnahmen aus „Notkrediten“ zu ermöglichen.

1 GVBl. 2019, 584; zuletzt geändert durch das Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30. Oktober 2020, GVBl. 2020, 757.

2 GVBl. 2021, 172.

3 GVBl. 2019, 612 bzw. GVBl. 2021, 201.

Die Einnahmen aus diesen Krediten sollen keineswegs allesamt sofort verwendet werden. Auch der sachliche Zusammenhang zwischen den avisierten Verwendungszwecken dieser zusätzlichen Einnahmen und der Bewältigung der Corona-Pandemie liegt nicht allenthalben auf der Hand. Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit der genannten Kreditermächtigungen mit Art. 61 SHVerf auf. Folgende Aspekte bedürfen insoweit einer näheren Betrachtung:

1. Entsprechen die auf der Grundlage von Art. 61 Abs. 3 SHVerf beschlossenen und in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen den verfassungsrechtlichen Vorgaben?
2. Ist die Überführung der Einnahmen aus Corona-Notkrediten in Haushaltsrücklagen mit den Vorgaben der Finanzverfassung vereinbar?
3. Welches sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den parlamentarischen Gesetzgeber bei Beschlussfassung über den Landeshaushalt und wurden diese Vorgaben bei Beschluss der Haushalte für 2020 und 2021 eingehalten?
4. Welche Möglichkeiten bestehen ggf. zur prozessualen Geltendmachung finanzverfassungsrechtlicher Verstöße des Landesgesetzgebers?

B. Kreditermächtigungen in den Landeshaushalten 2020 und 2021

Die Landeshaushalte Schleswig-Holsteins für 2020⁴ und 2021⁵ räumen der Landesregierung Notkreditermächtigungen in beträchtlichem Umfang ein. Für 2020 wurden mit dem vierten Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes⁶ die Kreditermächtigungen um 5,75 Mrd. Euro auf insgesamt 10,73 Mrd. Euro erhöht.⁷ Die Erhöhung der Kreditermächtigungen wurde dadurch möglich, dass der Landtag mit Beschluss vom 18.03.2020 eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt, im Sinne von Art. 61 Abs. 3 SHVerf festgestellt hat.⁸

Aus diesen Kreditermächtigungen bzw. den mit ihnen generierten Einnahmen wurden ca. 1,3 Mrd. Euro für die kurzfristige Krisenbewältigung im Haushaltsjahr 2020 eingesetzt: 1 Mrd. Euro für Mehrausgaben im Rahmen des sog. Nothilfeprogramms Corona, 150 Mio. Euro für den Infektions- und Gesundheitsschutz sowie 170 Mio. Euro für den Ausgleich der Ausfälle bei der Gewerbesteuer in den Kommunen.

Im Übrigen wurden Einnahmen aus Krediten mit dem Landeshaushalt 2020 verschiedenen Rücklagen zugeführt: Der vierte

4 § 2 Haushaltsgesetz 2020, GVBl. 2019, 584.

5 § 2 Haushaltsgesetz 2021, GVBl. 2021, 172.

6 § 1 Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30. Oktober 2020, GVBl. 2020, 757.

7 Die Landeshaushalte sahen schon zuvor Kreditermächtigungen vor, zuletzt für das Haushaltsgesetz 2019 4,9 Mrd. Euro (GVBl. 2018, 866) und für das Haushaltsgesetz 2020 in seiner ersten Fassung (GVBl. 2019, 584) 3,9 Mrd. Euro. Diese Kreditermächtigungen sind dadurch legitimiert, dass gem. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG die Landeshaushalte erstmals im Haushaltsjahr 2020 ohne Einnahmen aus neuen Krediten aufzustellen waren. Für die „alten“ (fortgeltenden) Kreditermächtigungen galt somit das Verbot struktureller Nettoneuverschuldung noch nicht.

8 LT-Drs. 19/2099; Plenarprotokoll 19/83 v. 18.03.2020, S 6329. Der Beschluss wurde später ersetzt durch den – bezüglich der Notsituation gleichlautenden – Beschluss zu Drucksache 19/2149 (neu), Plenarprotokoll 19/85 (neu) v. 07.05.2020, S 6413.

Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 allein enthält Zuführungen an Rücklagen mit einem Volumen von 4,65 Mrd. Euro.⁹ Hier sticht eine Zuführung an die Rücklage „Sicherung Investitionen des Landes in die Infrastruktur“ i. H. v. 2,5 Mrd. Euro heraus. Das Land sichert hierdurch ausweislich der Bemerkung im vierten Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020¹⁰ seine Fähigkeit zur Modernisierung öffentlicher Infrastrukturen. Daneben erfolgte mit dem Landeshaushalt 2020 eine Zuführung von 1,425 Mrd. Euro an die Rücklage „Abfederung pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024“.¹¹ Weitere Einnahmen aus Notkrediten i. H. v. 260 Mio. Euro wurden der Rücklage „Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Krise“ zugeführt. Diese in die Rücklage überführten Einnahmen dienen der Finanzierung eines Infrastrukturfonds „Schule, Klimaschutz und Mobilität“ (150 Mio. Euro) und der Finanzierung der Kompensation von Mindereinnahmen bei den Gemeindeanteilen an der Lohn- und Einkommensteuer.¹² Hierdurch sollen die laut der Sondersteuerschätzung im September 2020 erwarteten Einnahmeneinbrüche in den Jahren 2021 bis 2024 abgedeckt werden.¹³ Die genannten Zuführungen an Rücklagen eint allesamt, dass sie nicht auf einen Haushaltsüberschuss zurückzuführen sind, sondern erst durch die Einnahmen aus der notlagebedingten Neuverschuldung des Landes – infolge der Feststellung einer außergewöhnlichen Not-

9 4. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, LT-Drs. 19/2462, Einzelplan 11 01 Titel 919 01; Einzelplan 11 02 Titel 919 01; Einzelplan 11 11 Titel 919 02; Einzelplan 16 11 Titel 919 01.

10 4. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, LT-Drs. 19/2462, Einzelplan 11 11 Titel 919 02.

11 4. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, LT-Drs. 19/2462, Einzelplan 11 01 Titel 919 01.

12 4. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020, LT-Drs. 19/2462, Einzelplan 11 02 Titel 919 01.

13 Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568, S. 7.

situation – ermöglicht werden. Damit handelt es sich bei den Zuführungen um die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen.

Die (geplante) Verwendung der in die verschiedenen Rücklagen überführten Einnahmen aus Krediten wird durch den Landeshaushalt 2021 deutlicher konkretisiert. So sieht dieser eine Entnahme i. H. v. 393,3 Mio. Euro aus der notkreditfinanzierten Rücklage zur Abmilderung von Steuermindereinnahmen vor.¹⁴ Der Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein¹⁵ avisiert für die Jahre 2022 bis 2024 weitere Entnahmen aus der durch Notkredite finanzierten Rücklage von 487, 227 und 203 Mio. Euro. Der Haushalt für 2021 sieht Ausgleichszuweisungen für Steuermindereinnahmen der Gemeinden aus der Rücklage „Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Krise“ i. H. v. 83 Mio. Euro vor.¹⁶

Im Haushaltsgesetz 2021 wurden zudem in § 2 Abs. 2–5 neue Regelungen zur überjährigen Verfügbarkeit von Zuführungen an Rücklagen getroffen. Diese Regelungen entfalten indes keine Relevanz für die verfassungsrechtliche Bewertung der schon in 2020 gebildeten, kreditfinanzierten Rücklagen.¹⁷

Daneben beinhaltet der Landeshaushalt für 2021 eine Vielzahl von Investitionen in einzelne Programme, die durch Einnahmen aus Notkrediten finanziert werden. Konkret sind zu benennen:

- *Zuführungen an das Infrastrukturprogramm „IMPULS 2030“:* Allein im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2021 wurden 44,2 Mio. Euro für die Umsetzung neuer Maßnahmen veranschlagt und im Rahmen des Nothilfekredites für die Sicherstellung der Investitionen in die Infrastruktur definiert. Diese Ausgaben

14 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 11 01 Titel 359 01.

15 Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568, S. 7.

16 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 11 02 Titel 359 02.

17 Ausführlich D., IV., 3., b).

werden durch entsprechende Entnahmen aus der mit dem 4. Nachtragshaushalt 2020 gebildeten Rücklage („Sicherung Investitionen des Landes in die Infrastruktur“) im Einzelplan 11 gegenfinanziert.¹⁸ Insgesamt sollen 23,8 Mio. Euro in den Krankenhauszukunftsfonds fließen,¹⁹ 10 Mio. Euro für digitale Infrastruktur²⁰ und 10 Mio. Euro für die Fortsetzung von Schulbau und Schulsanierungen verwendet werden.²¹

- Der Haushalt 2021 sieht durch Notkredite finanzierte Ausgaben in Höhe von 15 Mio. Euro für den Handlungsrahmen Künstliche Intelligenz vor.²² Es handelt sich dabei um ein Konzept des Landes zur Förderung der KI-Entwicklung, welches bereits im Juli 2019 vorgestellt worden war.²³
- Gleichermaßen wurden die Mittel für die Kofinanzierung von GRW-Maßnahmen und EFRE-Projekten mit Einnahmen aus Notkrediten aufgestockt.²⁴ Es handelt sich dabei um regionalpolitische Maßnahmen, die auch durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bzw. durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) finanziert werden.

18 Vgl. Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2021, LT-Umdruck 19/5185, S. 10.

19 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 10 Titel 892 01.

20 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 06 Titel 893 11.

21 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 07 Titel 893 27.

22 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 03 05 Titel 359 03.

23 Informationen sind abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Digitalisierung/Kuenstliche_Intelligenz/kuenstliche_intelligenz_node.html.

24 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 06 12 Titel 526 99, 633 03, 682 02, 883 01; Einzelplan 06 12 Titel 883 05; vgl. Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2021, LT-Umdruck 19/5185, S. 4 f.; vgl. die Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzesentwurf für das Jahr 2021 vom 02.02.2021, S. 6, abrufbar unter: <https://landesrechnungshof-sh.de/de/stellungnahmen>.

- 8 Mio. Euro aus dem Corona-Nothilfekredit werden für nachhaltige Maßnahmen in der Waldbewirtschaftung verwendet.²⁵
- 2 Mio. Euro sind Maßnahmen zum Umbau von tierwohlge-rechten Ställen gewidmet.²⁶

25 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushalts-jahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 13 14 Titel 682 01.

26 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushalts-jahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 13 17 Titel 892 02.

C. Tatbestandliche Voraussetzungen für Abweichungen von dem Verbot der Neuverschuldung

Angesichts des erheblichen Umfangs der Kreditermächtigungen in den Landeshaushalten 2020 und 2021 sowie der dargestellten Verwendung für eine Vielzahl von Rücklagen und einzelne Projekte ist fraglich, ob die Landeshaushalte mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind. Insbesondere könnten sie dem Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung zuwiderlaufen und im Widerspruch zu weiteren Vorgaben des Finanzverfassungsrechts stehen.

Nach Art. 61 Abs. 1 SHVerf sind Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (sog. „Schuldenbremse“). Art. 61 Abs. 3 SHVerf erlaubt – abschließend – Abweichungen von diesem grundsätzlichen Verbot der Einnahmeerzielung aus Krediten, wenn Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen vorliegen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Neuverschuldung durch „Notkredite“ gewährleistet die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates in eng begrenzten Ausnahmesituationen.²⁷

Art. 61 Abs. 3 SHVerf hat die durch Art. 109 GG ermöglichten, für die Bundesebene in Art. 115 GG niedergelegten Ausnahmeoptionen in das Landes(verfassungs-)recht übernommen,²⁸ sodass für die Bestimmung von Voraussetzungen und Grenzen der Notverschuldung auf die für die Bundesebene entwickelten Maßstäbe Bezug genommen werden kann. Dies muss sogar geschehen, weil

27 Ewer, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 26; Heun, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 43.

28 LT-Drs. 17/193, S. 4.

das Land nicht durch die Einführung neuer Ausnahmetatbestände das bundesverfassungsrechtlich dem Land vorgegebene Verbot unterlaufen darf.

Gem. Art. 61 Abs. 3 Satz 1 SHVerf – weiter ausgeführt in § 8 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – ist die Notsituation durch einen Beschluss mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages festzustellen. Bezüglich des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen kommt dem Parlament ein Einschätzungsspielraum zu. Der Beschluss ist dennoch justiziabel und eine verfassungsgerichtliche Nachprüfung bleibt möglich.²⁹

Eine Naturkatastrophe in diesem Sinne ist ein unmittelbar drohender Gefahrenzustand oder eine Schädigung von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden; exemplarisch sind Erdbeben, Unwetter, Dürren oder Massenerkrankungen zu nennen.³⁰ Als außergewöhnliche Notsituationen werden insbesondere schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG, plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe durch exogene Schocks und schließlich auch Ereignisse von positiver historischer Tragweite, die einen erheblichen Finanzbedarf auslösen (deutsche Wiedervereinigung), verstanden.³¹ Das Ereignis muss jedenfalls außerhalb staatlicher Kontrolle liegen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.³² Die Einordnung eines Ereignisses als Naturkatastrophe oder als außergewöhnliche Notsituation löst dabei keine unterschiedlichen Rechtsfolgen aus.

29 Für die entsprechende bundesverfassungsrechtliche Lage: *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 43; *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 98.

30 *Ewer*, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 28 mwN.

31 *Ewer*, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 29 mwN.

32 Dazu etwa *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 100.

Unabhängig von der – insoweit bedeutungslosen – Abgrenzung zwischen Naturkatastrophe und außergewöhnlicher Notsituation ist davon auszugehen, dass die seit 2020 andauernde Corona-Pandemie die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 SHVerf erfüllt.³³ Die Bekämpfung der Pandemie hat auch im Land Schleswig-Holstein die Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Es war für den Schleswig-Holsteinischen Landtag grundsätzlich möglich, eine Notsituation festzustellen und zusätzliche Einnahmen aus Krediten zu erzielen.

33 Vgl. nur *Schwarz*, Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, 74, 77.

D. Begrenzung der Befugnisse zur Notverschuldung

Die Ermächtigung zur Aufnahme zusätzlicher Kredite nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf ist allerdings ihrem Umfang nach begrenzt. In formaler Hinsicht bedingt die Aufnahme einer Notverschuldung nach der Verfassung – und auch gem. § 8 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein – einen Tilgungsplan des Landes für die Rückführung der Kredite (I.) Zudem wird das Ausmaß der Notverschuldung durch das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip begrenzt (II.). Dieses verlangt in materieller Hinsicht einen inhaltlichen Zusammenhang zwischen der Verwendung der durch Kreditaufnahme erzielten Einnahmen und der festgestellten Notsituation (III.). Schließlich fordert der temporäre Konnex auch einen zeitlichen Zusammenhang zwischen Verwendung der zusätzlichen Einnahmen und der Notsituation; hieraus resultieren besondere Maßstäbe für eine kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen (IV.).

I. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Form des Tilgungsplans

Nach Art. 61 Abs. 3 Satz 2 SHVerf ist der Beschluss zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Dies entspricht den grundgesetzlichen Anforderungen in Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG. Der durch die Landesregierung (unter Federführung des Finanzministeriums) dem Landtag vorgelegte Tilgungsplan³⁴ wahrt auch als schlichter Parlamentsbeschluss noch die Anforderungen des Art. 61 Abs. 3 SHVerf. *Rechtspolitisch* ist indes der Erlass des Tilgungsplans als Parlamentsgesetz empfehlenswert.

³⁴ Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568.

Für die Notwendigkeit eines in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommenen Parlamentsgesetzes spricht dessen höhere Verbindlichkeit. Schlichte Parlamentsbeschlüsse unterliegen nicht den verfahrensrechtlichen Anforderungen für Gesetze; eine rechtserhebliche Außenwirkung und mithin auch eine verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit hängen von den Besonderheiten des Einzelfalls ab.³⁵

Schlichte Parlamentsbeschlüsse erreichen ein geringeres Niveau an Verbindlichkeit für zukünftige Parlaments- und Regierungsentscheidungen.³⁶ Aufgrund seiner zukunftsgerichtet verbindlich gestaltenden Funktion und Wirkung wird für den auch auf Bundesebene erforderlichen Tilgungsplan daher vertreten, dass ein schlichter Parlamentsbeschluss den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen könne; vielmehr müsse er als Gesetz erlassen werden.³⁷ Auch für Art. 61 SHVerf wird teilweise die Einkleidung des Tilgungsplans in ein formelles Gesetz verlangt.³⁸

Demgegenüber lässt sich anführen, dass die Begründungen für die Verfassungsänderungen auf Bundes- wie auf Landesebene indizieren, dass ein schlichter Parlamentsbeschluss für den Tilgungsplan ausreicht: Dort wird gleichermaßen klargestellt, dass für den Beschluss über die Kreditaufnahme ein das Haushaltsgesetz begleitender Parlamentsbeschluss genügt.³⁹

35 *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 60. EL 2020, § 90 Rn. 228; vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 42 Rn. 80 ff.

36 *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groeppl/Groeppl_PDF/Groeppl_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf, S. 45.

37 *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Auflage 2012, Art. 109 Rn. 45; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 115 Rn. 190; *Reimer*, in: BeckOK GG, 46. Ed. 2021, Art. 115 Rn. 58.

38 *Ewer*, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 34.

39 BT-Drs. 16/12410, S. 13; LT-Drs. 17/193, S. 4; *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 98; vgl. *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 101.

Sodann verlangen die Begründungen von dem (Bundes- wie auch dem Landes-) Gesetzgeber wortgleich, die „Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem Tilgungsplan zu versehen.“ Die Verbindung zwischen der Beschlussfassung über die Kreditaufnahme im Wege eines schlichten Parlamentsbeschlusses und der Beschlussfassung über den Tilgungsplan spricht dafür, dass die verfassungsändernden Gesetzgeber die Beschlussfassung über den Tilgungsplan im Wege eines Parlamentsbeschlusses beabsichtigten.

Der Wortlaut „ist zu verbinden“ in Art. 61 Abs. 3 Satz 2 SHVerf verstärkt den Eindruck, dass für den Tilgungsplan genau die Anforderungen wie für den Beschluss über die Notkreditaufnahme gelten sollen. Dies wird für Schleswig-Holstein in § 8 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein konkretisiert, wonach mit dem „Landtagsbeschluss“ über die zulässige Kreditaufnahme eine Tilgung innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorzusehen ist. Auch der Bundestag hat den Tilgungsplan für die festgestellte Corona-Notlage gem. Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG durch einen schlichten Parlamentsbeschluss verabschiedet.⁴⁰

Im Ergebnis sprechen der Verfassungswortlaut und die Entstehungsgeschichte des Art. 61 SHVerf daher dagegen, dass die Landesverfassung zwingend einen Tilgungsplan als formales Gesetz verlangt.

Aktuell hat die Landesregierung dem Landtag im Rahmen ihres Berichts „Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024“ einen Tilgungsplan vorgelegt.⁴¹ Der Bericht wurde am 24.02.2021 dem Finanzausschuss zur abschließenden Beratung überwiesen;⁴²

40 BT-Drs. 19/18108, S. 1.

41 Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568.

42 Plenarprotokoll 19/110 v. 24.02.2021, S. 8356.

dieser hat den Bericht in seiner Sitzung vom 04.03.2021 abschließend zur Kenntnis genommen.⁴³ Eine Beschlussfassung durch den Landtag ist mithin – so weit ersichtlich – noch nicht erfolgt.

Nach dem Willen des Verfassungsgesetzgebers ist die Beschlussfassung über den Tilgungsplan als Parlamentsgesetz kein zwingendes Erfordernis. Wegen der weit in die Zukunft reichenden Wirkung des Tilgungsplans ist ein Beschluss als Parlamentsgesetz aber rechtspolitisch vorzugswürdig und – angesichts der noch bestehenden Möglichkeit – dem Landesgesetzgeber nachdrücklich zu empfehlen.

II. Konnex zwischen Notsituation und Notverschuldung

Hat das Parlament eine Notlage festgestellt und erschließt vor diesem Hintergrund der Regierung die Möglichkeit, trotz des grundsätzlichen Verbots nach Art. 109 Abs. 2 GG, Art. 61 Abs. 1 SHVerf Einnahmen aus Krediten zu erzielen, stellt sich die Frage, ob die Notlage als der Anlass, der die Ausnahme überhaupt erst ermöglicht, auch Auswirkungen auf Art und Umfang der Einnahmeerzielung aus Krediten hat.

1. Durchbrechung der Schuldenbremse als Ausnahme von der Regel

Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, der überhaupt erst ein Abweichen von dem Verbot der Nettoneuverschuldung gestattet, bestimmt, dass Bund und Länder „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen [...] vorsehen“ können. Mit etwas abweichender Formulierung werden diese grundgesetzlichen Vor-

⁴³ Ausschussprotokoll FIN 19/102 v. 04.03.2021, S. 7.

gaben durch Art. 61 Abs. 3 SHVerf in das Landesverfassungsrecht übernommen.⁴⁴

2. Konnex zwischen Notsituation und Notverschuldung

Weder Art. 109 Abs. 2 GG noch Art. 61 Abs. 3 SHVerf stellt eine absolute, d. h. durch eine Summe im oder einen Anteil am Landeshaushalt konkretisierte Begrenzung für eine durch einen Notfall induzierte, ausnahmsweise Erzielung von Einnahmen aus Krediten auf. Durch die Formulierung „Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“ wird indes in Art. 109 Abs. 2 GG ein Konnex zwischen der Notsituation und der durch sie gerechtfertigten Notverschuldung hergestellt. Dieses Erfordernis weist – im Wortlaut allerdings etwas schwächer – auch Art. 61 Abs. 3 SHVerf auf, der Einnahmen aus Krediten „[i]m Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ zulässt.⁴⁵

Die hierdurch schon im Wortlaut der Vorschriften angelegte Notwendigkeit eines Konnexes zwischen Notsituation und Notverschuldung ergibt sich auch ohne weiteres aus dem mit der Ausnahme von der Schuldenbremse verfolgten Zweck: Die Möglichkeit zur Aufnahme zusätzlicher Kredite verschafft dem Land in außergewöhnlichen Fällen finanziellen Handlungsspielraum, um auf eine besondere Situation angemessen reagieren zu können.⁴⁶ Zusätzliche finanzielle Mittel ermöglichen die Überwindung oder jedenfalls die temporäre Beherrschung der Krise.⁴⁷

44 Ewer, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 26, sowie auch Rn. 6 ff. zur Entstehungsgeschichte der Normen auf Bundes- und Landesebene.

45 Vgl. Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groep1/Groep1_PDF/Groep1_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf, S. 18.

46 Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 98.

47 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56.

Die Möglichkeit, gem. Art. 61 Abs. 3 SHVerf Einnahmen aus Krediten zu erzielen, ist an das Ziel der Bewältigung einer konkreten Notlage gebunden und damit in dem Umfang beschränkt, der für die Erfüllung dieses Zwecks notwendig ist.⁴⁸ Dieses „notlagenspezifische Konnexitätsprinzip“⁴⁹ bzw. dieser „finale Veranlassungszusammenhang“⁵⁰ zwischen Notlage und ausnahmsweise zulässiger Neuverschuldung ist in der Literatur unbestritten.⁵¹

Die Notsituation ist Grund und nicht nur Anlass für die Möglichkeit, das Verschuldungsverbot auszusetzen.

3. Materieller und temporärer Konnex

Der somit notwendige Konnex zwischen Notsituation und Neuverschuldung weist eine materielle und eine temporäre Komponente auf.

In *materieller* Hinsicht folgt aus dem Anlass für die Notverschuldung, dass einziges Ziel der Verwendung zusätzlicher Mittel aus der Kreditaufnahme dessen kurzfristige Bewältigung sein darf. Eine Kreditaufnahme ist nur gerechtfertigt, soweit die Verwendung der Einnahmen aus den Krediten zur Bewältigung der Notsituation beitragen kann.

Angesichts des Ausnahmecharakters der Sonderregelung des Art. 61 Abs. 3 SHVerf, die das Verbot struktureller Neuverschuldung durchbricht, muss die Kreditaufnahme auch in einem *zeitlichen Zusammenhang* zu der festgestellten Notsituation stehen.

48 Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 98.

49 Begriff nach Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groep1/Groep1_PDF/Groep1_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf, S. 20.

50 Meickmann, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 100.

51 Dazu exemplarisch Gröpl, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groep1/Groep1_PDF/Groep1_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf, S. 17 ff.; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56.

Die Einnahmen aus den Krediten werden nicht als Instrument dauerhafter Haushaltsführung, sondern nur als Instrument zur temporären Krisenbeherrschung bereitgestellt.⁵² Je weiter die konkrete Notsituation als auslösendes Ereignis in der Vergangenheit liegt, desto schwächer wird der temporäre Konnex der Kreditaufnahme zur Notsituation und desto schwerer fällt eine Rechtfertigung der ausnahmsweisen Aufnahme von Notkrediten und der Verwendung der aus ihnen stammenden Mittel.⁵³

Eine verfassungsgemäße Notverschuldung kann nur vorliegen, wenn für die Kreditaufnahme ein materieller *und* ein temporärer Konnex zu der parlamentarisch festgestellten Notsituation gegeben ist. Für die Bestimmung der Frage, ob die im Landeshaushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen des Landes Schleswig-Holstein ihrem Umfang nach verfassungskonform sind, ist also zu prüfen, ob und inwieweit die Kredite (noch) in einem materiellen und temporären Konnex zu der aktuellen Notsituation stehen. Nur insoweit, als die angemessene Reaktion auf die durch den Landtag festzustellende außergewöhnliche Situation eine Kreditaufnahme erfordert, sind die Ermächtigungen hierzu von Art. 61 Abs. 3 SHVerf gedeckt.

III. Verfehlung der Anforderungen an die materielle Konnexität

Für die Wahrung der materiellen Konnexität ist, ausgehend von einer entsprechenden Darlegungslast des Gesetzgebers, die Erforderlichkeit der Notverschuldung für die Bewältigung der die Ausnahme auslösenden Notsituation festzustellen (1.). Gemessen an diesem Kriterium verfehlen die in den Landeshaushalten 2020 und 2021 vorgesehenen Kreditermächtigungen die aus Art. 61 Abs. 3 SHVerf resultierenden Anforderungen an die Konnexität in

52 Vgl. *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56.

53 Vgl. *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 100.

materieller Hinsicht. Verschiedene der aus Notkrediten finanzierten Maßnahmen stehen in keinem inhaltlichen Zusammenhang zu dem Ziel der Bewältigung der Corona-Notlage (2.).

1. Kriterien für die Bestimmung der materiellen Konnexität

Das Vorliegen eines materiellen Konnexes zwischen der Notverschuldung des Landes und der Notsituation in einem konkreten Fall kann nicht anhand starrer Kriterien festgestellt werden. Notwendig ist vielmehr eine umfassende Würdigung der Umstände des Einzelfalls, die sich an der Darlegung des Zusammenhangs zwischen Notlage und Einnahmeverwendung durch den Gesetzgeber zu orientieren hat.

a) Gesetzgeberische Darlegungslast

Das Bundesverfassungsgericht hat schon frühzeitig – vor Inkrafttreten der Schuldenbremse – klargestellt, dass Entscheidungen über die Höhe der Aufnahme von Staatsschulden nicht ausschließlich nach politischen Gesichtspunkten getroffen werden und somit nicht der verfassungsgerichtlichen Kontrolle entzogen sind. Den Gesetzgeber trifft eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, aus welchen Gründen und in welcher Weise er von der Möglichkeit Gebrauch macht, Kreditermächtigungen zu erteilen. Diese Darlegungslast hebt den Ausnahmecharakter der Ermächtigungen zur Schuldenaufnahme hervor und macht die Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung erst erfüllbar.⁵⁴

b) Erforderlichkeit der Notverschuldung

Ausgehend von der Darlegung durch den Haushaltsgesetzgeber ist zu überprüfen, in welchem Umfang die Notverschuldung durch die vorliegende Notsituation materiell gerechtfertigt ist. In

⁵⁴ BVerfGE 79, 311, 344 f.; Schwarz, Haushaltsverfassungsrecht in Zeiten der Corona-Krise, COVuR 2020, 74, 77.

der Literatur wurden dafür in den vergangenen Jahren verschiedene Leitlinien herausgearbeitet.

Angesichts des Normzwecks (finanzielle Befähigung des Staates zur Krisenbewältigung) reicht die Ermächtigung zur Notverschuldung genau so weit, wie die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die Nettoneuverschuldung darf nicht weiter gehen, als notwendig ist, um die Krise bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen.⁵⁵ In dem Fall einer Naturkatastrophe ist die Ermächtigung „auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden“ begrenzt; hiervon sollen indes auch „etwaige vorbeugende Maßnahmen“ umfasst sein.⁵⁶ Entsprechend ist die Ermächtigung auch im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation begrenzt, die den Neuverschuldungsbedarf zumindest maßgeblich mitveranlasst haben muss.⁵⁷

Von besonderer Bedeutung für die Konkretisierung des Konnexitätsprinzips im Einzelfall ist dessen systematische Einfügung in Art. 61 SHVerf.

In einem ersten Schritt ist der Ausnahmecharakter der Notverschuldung zu gewärtigen. Das grundsätzliche Verbot der Erzielung von Einnahmen aus Krediten (Art. 61 Abs. 1 SHVerf) wird ausgehöhlt, wenn der Haushaltsgesetzgeber Kreditermächtigungen beschließen kann und die Verwendung der Einnahmen aus diesen Krediten dann in einem nur losen oder gar keinem Zusammenhang zu der Notsituation steht, die Anlass für das Abweichen von dem Verbot der Nettoneuverschuldung war. Leitend für die Konkretisierung des Umfangs jeder Neuverschuldung ist die

55 *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 109 Rn. 217. Ebenso *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Auflage 2012, Art. 109 Rn. 43.

56 *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 46.

57 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 148; *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, 46. Ed. 2021, Art. 109 Rn. 67.

Grundsatzentscheidung der verfassungsändernden Gesetzgeber in Bund und Land, wonach Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Staatsschulden dürfen nur ausnahmsweise aufgenommen werden, eine Nettoneuverschuldung ist so weit wie möglich zu vermeiden.⁵⁸ Eine zu großzügige Interpretation der Konnexität riskiert, diesen Ausnahmecharakter ins Gegenteil zu verkehren und eine Neuverschuldung des Landes entgegen Art. 61 Abs. 1 SHVerf regelmäßig zuzulassen.⁵⁹

c) *Abgrenzung von der konjunkturbedingten Kreditaufnahme*

Weiterhin ist der Zusammenhang zur Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf zu beachten. Demnach sind konjunkturelle Entwicklungen regelmäßig durch Ausgleich zwischen Phasen von Auf- und Abschwung nach dem Symmetriegebot zu bewältigen.⁶⁰ Für Schleswig-Holstein ist dieses Verfahren in §§ 5, 6 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein konkretisiert. Plötzliche wirtschaftliche Beeinträchtigungen im Sinne eines exogenen Schocks, wie z. B. der Beginn der Banken- und Finanzkrise ab 2007, lassen sich als außergewöhnliche Notsituation einordnen; dies ermöglicht dem Staat, durch rasche kreditfinanzierte Maßnahmen Verwerfungen auszugleichen, bevor konjunkturelle Auswirkungen entstehen.⁶¹ Zyklische Konjunkturverläufe sind demgegenüber keine außergewöhnlichen Ereignisse. Diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die Konjunkturkomponente des Art. 61 Abs. 2 SHVerf Rechnung zu tragen.⁶² Dies bedeutet, dass eine länger anhal-

58 *Kirchhof*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 80 ff.

59 Verfehlt insoweit *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 101.

60 Dazu *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 39 ff.

61 *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 109 Rn. 215.

62 BT-Drs. 16/12410, S. 11; *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 115 Rn. 196; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 51.

tende, besondere (negative) konjunkturelle Entwicklung – auch wenn möglicherweise initial durch eine Notlage angestoßen – auf der Grundlage der Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf, nicht aber durch Staatsausgaben zu bewältigen ist, die durch Einnahmen aus Krediten nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf gedeckt werden.

Eine Notkreditaufnahme nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf und eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme nach Art. 61 Abs. 2 SHVerf schließen sich tatbestandlich somit aus. *Außergewöhnliche* Not-situationen im Sinne des Art. 61 Abs. 3 SHVerf können nicht zugleich „normale“ konjunkturelle Schwankungen darstellen, die durch Art. 61 Abs. 2 SHVerf erfasst werden.⁶³ Insofern gilt, dass nicht beide Durchbrechungen des Verbots der strukturellen Net-toneuerschuldung gleichzeitig durch den Gesetzgeber genutzt werden können. Zuzugestehen ist, dass die Grenze zwischen kurzfristigen exogenen Schocks, die auf Wirtschaftsabläufe einwirken, und darauffolgenden langfristigen konjunkturellen Abschwungphasen eine fließende ist.⁶⁴ Allerdings verlangt das verfassungsrechtlich vorgegebene Verfahren vom Gesetzgeber eine saubere systematische Trennung von Konjunkturklausel und Notkrediten: Eine notlagenbedingt eingegangene Nettoneuerschuldung wird – im Gegensatz zu Krediten zum Ausgleich eines konjunkturellen Abschwungs – auf einem Kontrollkonto nicht als kontobelastende Überschreitung der Kreditobergrenze berücksichtigt.⁶⁵ In Schleswig-Holstein ist dies durch § 7 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein konkretisiert: Auf dem Kontrollkonto des Landes, das ungeplanten Abweichungen im Haushaltsvollzug Rechnung tragen soll, werden Kreditaufnahmen oder Tilgungen in Ausnahmesituationen (nach § 8 des Gesetzes) herausgerechnet. Die

63 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 180; Koriath, Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729, 733.

64 Ewer, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 29; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 8 Rn. 181.

65 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 115 Rn. 203.

klare Unterscheidung der beiden Verfahren wird auch durch die unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen an den zugrundeliegenden Parlamentsbeschluss verdeutlicht: Für eine Notverschuldung nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf ist ein Beschluss von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags erforderlich; für die Kreditaufnahme nach der Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf ist demgegenüber kein besonderes Mehrheitserfordernis bestimmt. Schließlich stellen Art. 61 Abs. 3 Sätze 2 und 3 SHVerf nur für die Notkreditaufnahme Vorgaben zum Tilgungsplan und zur Rückführung der Kredite auf. Aufgrund dieses Exklusivitätsverhältnisses zwischen Art. 61 Abs. 2 und 3 SHVerf ist strikt darauf zu achten, dass die notlagenspezifische Konnexität nicht zu weit ausgedehnt und auf zyklische Konjunkturverläufe erstreckt wird. Eine gleichzeitige Inanspruchnahme beider Kreditermächtigungen oder eine (nachträgliche) Umwidmung von nach Art. 61 Abs. 2 oder Abs. 3 SHVerf aufgenommenen Krediten wäre verfassungswidrig.

An der notlagenspezifischen Konnexität fehlt es angesichts von konjunkturellen Maßnahmen, die auf eine langfristige Wirtschaftssteuerung und nicht auf eine kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit gerichtet sind. Eine vollständige Finanzierung aller, auch erst langfristig wirkender oder relevant werdender Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung einer Notsituation durch Einnahmen aus Krediten ist mithin verfassungsrechtlich unzulässig.⁶⁶

Auch der Aufbau eines „Haushaltspuffers“ stellt keine Bewältigung der Notsituation in diesem Sinne mehr dar. Ferner darf die Notverschuldung nicht dazu genutzt werden, politische Programme umzusetzen oder zu beschleunigen, die schon vor Eintritt der Notlage durch die Regierung geplant oder im Haushalt vorgese-

66 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 109 Rn. 217.

hen waren und deren Verwirklichung nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beiträgt.⁶⁷

d) Gerichtliche Überprüfbarkeit

Angesichts der verschiedenen unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 61 SHVerf sind Möglichkeit, Art und Maß einer gerichtlichen Kontrolle des Zusammenhangs zwischen Notlage und der Verursachung eines erhöhten staatlichen Finanzbedarfs umstritten.⁶⁸ Ein Einschätzungsspielraum bezüglich der Verursachung eines erhöhten Finanzbedarfs durch eine Notlage (*ob* diese also überhaupt den Finanzbedarf erhöht) ist grundsätzlich abzulehnen.⁶⁹ Einigkeit besteht indes dahingehend, dass dem Gesetzgeber ein solcher Einschätzungsspielraum in Bezug auf die Höhe des Bedarfs einzuräumen ist;⁷⁰ dieser Spielraum bezüglich der Höhe des Finanzbedarfs (*wie hoch* dieser tatsächlich ist) ist angesichts der in Notlagen schnell und unter ungewissen Bedingungen zu treffenden Haushaltsentscheidungen sachgerecht.

Allerdings bleiben unter Beachtung eines Einschätzungsspielraums die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zur Anwendung des Art. 61 Abs. 3 SHVerf auch bezüglich der Höhe des Finanzbedarfs justiziabel und sind gerichtlicher Überprüfung zugänglich. Eine solche Überprüfung hat die Darlegungslast des Gesetzgebers zu beachten und hiervon ausgehend zu beurteilen, ob die Einnahmen aus den aufzunehmenden bzw. aufgenommenen Krediten zum Erhalt der staatlichen Handlungsfähigkeit für die unmittelbare Bewältigung der Notlage erforderlich sind.

67 *Gröpl*, Verfassungsfragen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 des Bundes, https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groeppl/Groeppl_PDF/Groeppl_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf, S. 20.

68 Für gerichtliche Kontrolle *Reimer*, in: BeckOK Grundgesetz, 46. Ed. 2021, Art. 109 Rn. 67. Dagegen *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 46.

69 *Seiler*, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, 721, 726.

70 So auch *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2018, Art. 109 Rn. 46.

e) Zusammenfassung

Zusammenfassend gilt, dass die Anforderungen des Konnexitätsprinzips nur für solche Einnahmen aus Krediten gewahrt sind, deren Aufnahme erforderlich ist, um die Notlage bei Anspannung aller zur Verfügung stehenden Konsolidierungskräfte unmittelbar zu bewältigen. Die Notverschuldung ist nur zulässig, wenn alle anderen Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft worden sind.

Der Ausnahmecharakter von Art. 61 Abs. 3 SHVerf, sein Wortlaut und sein Verhältnis zur konjunkturbedingten Kreditaufnahme zeigen, dass die ausnahmsweise Neuverschuldung nur so hoch sein darf, dass die haushaltswirtschaftliche Lage gerade wieder unter den durch Art. 61 Abs. 3 SHVerf markierten Schwellenwert (erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage) fällt.⁷¹

2. Die Haushalte des Landes Schleswig-Holstein (2020 und 2021)

Eine Untersuchung der Kreditaufnahme des Landes Schleswig-Holstein im Rahmen der Landeshaushalte für 2020 und 2021 zeigt, dass die geplante oder schon erfolgte Verwendung der aus Notkrediten erzielten Einnahmen für verschiedene, in den Haushaltsplänen vorgesehene Maßnahmen in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Bewältigung der Corona-Krise steht. Die Anforderungen des notlagenspezifischen Konnexitätsprinzips werden hier in materieller Hinsicht teilweise nicht erfüllt.

In Konsequenz ist die Verwendung der Einnahmen aus Krediten für diese Einzelmaßnahmen, welche im Folgenden genauer erörtert werden, nicht durch Art. 61 Abs. 3 SHVerf gedeckt und somit verfassungswidrig. Die Aufnahme von Notkrediten in der dargestellten Höhe erweist sich mithin als nicht erforderlich für

⁷¹ Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, 46. Ed. 2021, Art. 109 Rn. 67.

die Bewältigung der Notlage und verstößt gegen das notlagen-spezifische Konnexitätsprinzip.

a) *Zuführungen an das Infrastrukturprogramm „IMPULS 2030“*

Die Zuführungen an das Programm „IMPULS 2030“ tragen nicht unmittelbar zur Überwindung der Corona-Notlage bei und können daher nicht mit Einnahmen aus Krediten finanziert werden, zu deren Aufnahmen nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf ermächtigt wurde.

Das Programm „IMPULS 2030 – InfrastrukturModernisierungs-Programm für unser Land Schleswig-Holstein“ wurde durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein bereits im Jahr 2015 vorgestellt und hatte zunächst planmäßig ein Gesamtvolumen von ca. 2 Mrd. Euro.⁷² Ziel der Landesregierung ist es, mit Ausgaben nach Maßgabe des Programms den im Infrastrukturbericht 2014⁷³ festgestellten Investitionsstau abzubauen. Zur Projektverwirklichung wurde durch Gesetz das Sondervermögen IMPULS 2030 errichtet, in welches seitdem nicht in Anspruch genommene Ausgabeermächtigungen der zukünftigen Haushalte fließen.⁷⁴ Die Infrastrukturausgaben des „IMPULS 2030“-Programms sind mithin bereits seit Jahren Bestandteil der Haushaltsplanung des Landes Schleswig-Holstein.

Trotz der Etablierung des IMPULS 2030-Programms lange vor Einsetzen der Corona-Notlage zeigt der Haushalt für 2021, dass diesem Programm Mittel aus Notkrediten zugeführt wurden. Allein im Rahmen der Änderungen zum Haushaltsentwurf 2021 (sog. Nachschiebeliste) wurden 44,2 Mio. Euro für die Umsetzung neuer Maßnahmen veranschlagt. Diese Ausgaben werden durch entsprechende Entnahmen aus der mit dem 4. Nachtragshaushalt

72 LT-Drs. 18/3501, S. 5.

73 LT-Drs. 18/2558, S. 29 f.

74 Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „InfrastrukturModernisierungs-Programm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“, GVBl. 2015, 419.

2020 gebildeten Rücklage („Sicherung Investitionen des Landes in die Infrastruktur“) im Einzelplan 11 gegenfinanziert.⁷⁵ Somit wird deutlich, wie Einnahmen aus Notkrediten zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des IMPULS 2030-Programms verwendet wurden. Konkret sollten 23,8 Mio. Euro in den Krankenhauszukunftsfonds fließen,⁷⁶ 10 Mio. Euro für digitale Infrastruktur⁷⁷ und 10 Mio. Euro für die Fortsetzung von Schulbau und Schulsanierungen verwendet werden.⁷⁸

Daneben ist zu beachten, dass zur Sicherung der bereits geplanten Investitionen des Landes in die Infrastruktur im Landeshaushalt 2020 eine notkreditfinanzierte Rücklagenbildung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro erfolgt ist. Das Land sichert somit ausweislich der Bemerkung im vierten Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2020 seine Fähigkeit zur Erbringung von – im Rahmen von „IMPULS 2030“ längst vorgesehenen – Ausgaben zur Modernisierung öffentlicher Infrastrukturen. Die Einnahmen aus Notkrediten werden somit für die Finanzierung bereits geplanter Infrastrukturvorhaben genutzt.

Allerdings dürfen Notkredite gem. Art. 61 Abs. 3 SHVerf nur zum Erhalt der staatlichen Handlungsfähigkeit für die Bewältigung einer Notlage aufgenommen werden. Die langfristige Bildung von Rücklagen ist zur Überwindung einer konkreten Notlage von vornherein nicht geeignet.⁷⁹ Die Landesregierung hat auch nicht – im Rahmen ihrer Darlegungsobliegenheiten – ausgeführt, dass

75 Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2021, LT-Umdruck 19/5185, S. 10; vgl. die Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzesentwurf für das Jahr 2021 vom 02.02.2021, S. 7, abrufbar unter: <https://landesrechnungshof-sh.de/de/stellungnahmen>.

76 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 10 Titel 892 01.

77 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 06 Titel 893 11.

78 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 16 07 Titel 893 27.

79 Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen siehe D., IV., 2.

die Infrastrukturinvestitionen eine unmittelbare Wirkung auf die Überwindung der Notlage entfalten könnten.

Wenn Infrastrukturausgaben durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden, sind die Anforderungen an die materielle Konnektivität nur gewahrt, soweit diese Infrastruktur einen Beitrag zur kurzfristigen Bewältigung der Pandemie leisten kann. Sämtlichen im Kontext des „IMPULS 2030“-Programms getätigten Infrastrukturausgaben, die durch Notkredite finanziert wurden, fehlt allerdings dieser notwendige materielle Konnex zur Corona-Notlage.

b) Mehrausgaben zur Umsetzung politischer Programme

Der Landeshaushalt von 2021 sieht in verfassungswidriger Weise verschiedene Mehrausgaben für die Umsetzung politischer Programme vor, welche durch Notkredite finanziert werden, aber in keinem materiellen Konnex zu der Corona-Notlage stehen.

Es wurde bereits herausgearbeitet, dass Art. 61 Abs. 3 SHVerf die Aufnahme von Notkrediten nur soweit erlaubt, wie diese erforderlich sind, um die Notlage bei Anspannung aller zur Verfügung stehenden Konsolidierungskräfte unmittelbar bewältigen zu können. Einnahmen aus Notkrediten können dementsprechend nicht für Vorhaben verwendet werden, die auf eine langfristige Wirtschaftssteuerung und nicht auf eine kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit abzielen. Insbesondere die Umsetzung von bereits vor dem Eintritt der Notlage bestehenden politischen Programmen, die nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen, kann nicht durch Einnahmen aus Notkrediten finanziert werden.⁸⁰ Insoweit sind folgende, bereits eingangs erwähnte Ausgaben zu untersuchen:

⁸⁰ Siehe D., III., 1., b).

- Der Haushalt 2021 sieht durch Notkredite finanzierte Ausgaben in Höhe von 15 Mio. Euro für den Handlungsrahmen Künstliche Intelligenz vor.⁸¹
- Gleichermaßen wurden die Mittel für die Kofinanzierung von GRW-Maßnahmen und EFRE-Projekten mit Einnahmen aus Notkrediten aufgestockt. Es handelt sich dabei um regionalpolitische Maßnahmen, die auch durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bzw. durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) finanziert werden. Beide Projekte beinhalten mehrjährige Förderperioden, von denen die letzte von 2014 bis 2020 dauerte.⁸²
- 8 Mio. Euro aus dem Corona-Nothilfekredit werden für nachhaltige Maßnahmen in der Waldbewirtschaftung verwendet;
- 2 Mio. Euro sind Maßnahmen zum Umbau von tierwohlgerechten Ställen gewidmet.

Die Finanzierung der genannten Maßnahmen durch Einnahmen aus Krediten kann nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass die Förderungen kurzfristig die Konjunktur anregen, die Einnahmen des Staates erhöhen und so seine langfristige Handlungsfähigkeit verbessern könnten. Das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip des Art. 61 Abs. 3 SHVerf fordert einen *unmittelbaren* Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Bewältigung der Notlage. Insbesondere strukturpolitische Vorhaben, die ihre Wirkung erst auf lange Sicht entfalten werden, verfehlen diese Anforderungen deutlich.

81 Informationen sind abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Digitalisierung/Kuenstliche_Intelligenz/kuenstliche_intelligenz_node.html.

82 Informationen sind abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MWAVT/grw_2014_2020.html.

Die benannten Mehrausgaben für den Handlungsrahmen Künstliche Intelligenz, die Kofinanzierung von GRW-Maßnahmen und EFRE-Projekten sowie die Nachhaltigkeit in der Land- und Forstwirtschaft stehen nicht in einem hinreichenden Konnex zur Bewältigung der Corona-Notlage. Sie werden daher in verfassungswidriger Weise mit Notkrediten finanziert.

c) Ergebnis zur materiellen Konnexität

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in den Haushalten vorgesehene Finanzierung von langfristig angelegten Programmen durch Notkredite die materiellen Anforderungen des Art. 61 Abs. 3 SHVerf nicht wahrt. Maßnahmen, die auf eine langfristige Wirtschaftssteuerung und nicht auf eine kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit gerichtet sind, dürfen nicht durch Notkredite finanziert werden.

IV. Verfehlungen der Anforderungen an die temporäre Konnexität durch kreditfinanzierte Rücklagenbildung

Sowohl der Landeshaushalt für das Jahr 2020 als auch der Landeshaushalt für das Jahr 2021 sehen wie bereits gezeigt⁸³ jeweils Zuführungen von Mitteln in verschiedene Rücklagen vor. Hierbei sticht der vierte Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 heraus, der allein Zuführungen an Rücklagen mit einem Volumen von 4,65 Mrd. Euro enthält.

Um den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Bildung von Rücklagen zu bestimmen, ist zwischen kreditfinanzierten und nicht kreditfinanzierten Rücklagen zu unterscheiden. Während Rücklagen, die auf einen Haushaltsüberschuss zurückzuführen und nicht Ausfluss staatlicher Neuverschuldung sind, keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnen (1.), lässt die notkreditfinanzierte Bildung von Rücklagen die sich aus dem Ver-

83 Vgl. bereits B.

bot der Nettoneuverschuldung ergebenden temporären Konnexitätsanforderungen regelmäßig vermissen und steht überdies im Widerspruch zum finanzverfassungsrechtlichen Jährlichkeitsprinzip (2.). Nimmt man die in den Landeshaushalten für 2020 und 2021 vorgesehene Rücklagenbildung in den Blick, wird deutlich, dass sie keinen temporären Konnex zu der Corona-Notsituation aufweist und (auch) daher verfassungswidrig ist (3.).

1. Verfassungsmäßigkeit von Rücklagen im Allgemeinen

Bei Rücklagen handelt es sich um Geldbestände, die der Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren zu dienen bestimmt sind und daher aus der jährlichen Haushaltswirtschaft extrahiert werden.⁸⁴ Sie dienen als finanzielle Reserve. Während die BHO auf Bundesebene in § 62 BHO ausdrücklich nur die Bildung einer Kassenverstärkungsrücklage vorsieht, enthält § 62 LHO SH weitreichendere Rücklagenermächtigungen.⁸⁵

Von besonderer Bedeutung ist die der Finanzierung des allgemeinen Finanzbedarfs dienende „Allgemeine Rücklage“ nach § 62 Abs. 2 LHO SH. Auf die ihr zugeführten Mittel soll zurückgegriffen werden, wenn in zukünftigen Haushaltsjahren ein finanzieller Bedarf besteht, der weder durch eine Beschränkung der Ausgaben noch durch anderweitige Einnahmen ausgeglichen werden kann.⁸⁶ Daneben besteht nach § 62 Abs. 3 LHO SH die Möglichkeit, Rücklagen in Form von zweckgebundenen Sondervermögen zu bilden, „sofern der Haushaltsplan dies zulässt“. Ein Beispiel dafür sind die Versorgungsrücklagen, durch die Mittel zur Zahlung

84 Vgl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 1.

85 Vgl. zur Irrelevanz der Vorschrift *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 62 Rn. 4.

86 *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 3.

zukünftiger Beamtenpensionen angesammelt werden sollen, vgl. § 14a BBesG⁸⁷; § 1 VersFondsG SH^{88, 89}.

Die Bildung von Rücklagen erscheint sinnvoll und ist haushaltsrechtlich gerechtfertigt, wenn Haushaltsüberschüsse ohne Einnahmen aus einer Nettoneuverschuldung und damit nicht kreditfinanziert erwirtschaftet wurden. In diesem Fall kann die Rücklagenbildung ein wirksames Instrument zur Sicherung der Deckung künftiger Haushalte sein.⁹⁰ Da im Falle einer nicht durch Kredite finanzierten Rücklagenbildung auf einen Haushaltsüberschuss zurückgegriffen wird, unterliegt der Haushaltsgesetzgeber gerade nicht der finanzverfassungsrechtlichen Pflicht, die Einnahmen aus Krediten zu begrenzen oder zu vermeiden.

Ihn treffen allerdings erhöhte Darlegungs- und Begründungspflichten, wenn Überschüsse in konjunkturell günstigen Zeiten nicht zur Tilgung bestehender Altschulden, sondern zur Finanzierung zukünftiger Haushalte verwendet werden.⁹¹

Die eingangs genannten Zuführungen an Rücklagen⁹² eint allesamt, dass sie erst durch die Einnahmen aus der notlagebedingten Neuverschuldung des Landes ermöglicht werden und nicht auf einen Haushaltsüberschuss zurückzuführen sind.

87 Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.6.2009 (BGBl. I S. 1434), zuletzt geändert durch Art. 9 Siebtes G zur Änd. von Verbrauchsteuergesetzen vom 30.03.2021 (BGBl. I S. 607).

88 Gesetz über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein (Versorgungsfondsgesetz) vom 14.03.2017 (GVOBl. 2017 S. 137).

89 *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 24.

90 *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, Anh. zu § 62 Rn. 4.

91 Für die insoweit vergleichbare verfassungsrechtliche Lage in NRW, vgl. VerFGH NRW, Urteil v. 02.09.2003 – VerFGH 6/02, NVwZ 2004, 217, 219; siehe auch bereits D., III., 1., a).

92 Siehe dazu B.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben für kreditfinanzierte Rücklagenbildung

Die beschriebenen Rücklagenzuführungen werden mit Einnahmen aus Krediten bestritten. Im Gegensatz zu einer auf Haushaltsüberschüssen basierenden Rücklagenbildung ist die auf eine Neuverschuldung zurückzuführende Bildung von Rücklagen finanzverfassungsrechtlich nicht haltbar. Das Verbot einer strukturellen Nettoneuverschuldung („Schuldenbremse“) lässt Kreditermächtigungen wie bereits gezeigt nur in eng umrissenen Grenzen zu, die im Falle einer notkreditfinanzierten Rücklagenbildung nicht gewahrt werden. Bei ihnen fehlt es an der temporären Konnexität zwischen Notsituation und Neuverschuldung (a). Darüber hinaus ist die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen nicht mit den Vorgaben des finanzverfassungsrechtlichen Jährlichkeitsprinzips aus Art. 58 Abs. 1 SHVerf vereinbar (b).

a) Anforderungen an die temporäre Konnexität

Während die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen vor dem Inkrafttreten der „Schuldenbremse“ nur allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Grenzen wie dem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem Jährlichkeitsprinzip oder aber der Investitionsbindung unterlag, werden diese Grenzen nunmehr von dem verfassungsrechtlichen Verbot der Nettoneuverschuldung überlagert. Hiernach muss – wie bereits gezeigt⁹³ – die Kreditaufnahme neben dem inhaltlichen auch in einem zeitlichen Zusammenhang zu der festgestellten Notsituation stehen.

Andernfalls könnte der Haushaltsgesetzgeber durch die Übertragung kreditfinanzierter Mittel in kommende Haushaltsjahre das Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung in den Jahren, in denen gerade keine zur Aufnahme von Krediten ermächtigende Notsituation gegeben ist, unterlaufen. Es ist ihm untersagt, die

93 Vgl. dazu D., II.

Notverschuldung zur Finanzierung von Maßnahmen zu nutzen, die in keinem unmittelbaren zeitlichen Veranlassungszusammenhang zur Notsituation stehen.⁹⁴ Die Kreditaufnahme darf nicht als Instrument dauerhafter Haushaltsführung missbraucht werden. Sie wurde von der Verfassung vielmehr als Instrument zur temporären Krisenbeherrschung bereitgestellt.⁹⁵

Je weiter die konkrete Notsituation als auslösendes Ereignis in der Vergangenheit liegt, desto schwächer wird der temporäre Konnex der Kredite zur Notsituation und desto schwieriger wird in Konsequenz auch eine Rechtfertigung von Notkrediten.⁹⁶ Stößt eine Notlage eine negative konjunkturelle Entwicklung an, die nach Ende der Notlage zu geringeren staatlichen Einnahmen führt, dürfen diese Defizite nach Ende der Notlage nicht mehr durch Einnahmen aus Notkrediten ausgeglichen werden. Das Ziel der Bewältigung einer Notlage rechtfertigt insbesondere nicht langfristige, über die Notlage hinausgehende Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung in Art. 61 Abs. 1 SHVerf.

Übertragen auf die aktuelle Notsituation bedeutet dies, dass die in Rede stehenden Rücklagenzuführungen des Schleswig-Holsteinischen Landeshaushaltsplans 2020 erforderlich sein müssen, um die Corona-Krise bei Anspannung aller zur Verfügung stehenden Konsolidierungskräfte unmittelbar und vor allem zeitnah zu bewältigen.⁹⁷ Rücklagenzuführungen, die ihre Wirkung erst in künftigen Haushaltsjahren entfalten, sind ob ihrer zukunftsgerichteten Wirkungsweise in zeitlicher Hinsicht nicht zwingend für die kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit geboten. Sie tragen nicht zur unmittelbaren Überwindung der Notlage bei und weisen die erforderliche temporäre Konnexität nicht auf.

94 Gröpl, Olafs „Wumms“ in die multiple Verfassungswidrigkeit, NJW 2020, 2523, 2525.

95 Vgl. *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 115 Rn. 56.

96 Vgl. *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 100.

97 Vgl. dazu bereits grundlegend D., II.

b) Vorgaben des Jährlichkeitsprinzips

Nach Art. 58 Abs. 1 Satz 1 SHVerf wird der Haushaltsplan „für jedes Rechnungsjahr“ aufgestellt. Nach den auch die Länder bindenden (vgl. § 1 HGrG) Vorgaben aus §§ 4, 8 Abs. 1 HGrG ist die haushaltsrechtliche Gesamtplanung daher nach Kalenderjahren zu trennen, sodass sich der Haushaltsplan auf die zu erwartenden Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahrs beschränken muss (vgl. § 8 Abs. 2 HGrG).⁹⁸

Während die „Schuldenbremse“ auf eine Verhinderung von zukünftigen Budgetzwängen abzielt, dient das Jährlichkeitsprinzip (Annuitätsprinzip) der Haushaltstransparenz und -wahrheit.⁹⁹ Je länger der Veranschlagungszeitraum ist, desto schwieriger wird es, verlässliche Vorausschätzungen vorzunehmen.¹⁰⁰ Mittelbar beabsichtigt das Prinzip damit auch eine gerechte, demokratischen Grundsätzen entsprechende Lastenverteilung zwischen der aktuellen Generation und künftigen Generationen.¹⁰¹

Die kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen steht in einem eklatanten Spannungsverhältnis zu diesen dem Jährlichkeitsprinzip zugrundeliegenden Erwägungen. Während der Kreditbedarf im Jahr der kreditfinanzierten Rücklagenbildung steigt, verringert sich dieser im Jahr der Verausgabung diametral.¹⁰² Der tatsächliche Kreditbedarf des künftigen Haushaltsjahres wird so über mehrere Haushaltsjahre verteilt und damit verschleiert.

98 Zur Bedeutung des Jährlichkeitsprinzips in der SHVerf vgl. *Ewer*, in: Becker et al., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 24.

99 *Ewer*, in: Becker et al., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 24; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, *Grundgesetz*, 7. Auflage 2021, Art. 110 Rn. 10.

100 *Siekmann*, in: Sachs, *Grundgesetz*, 9. Auflage 2021, Art. 110 Rn. 61; vgl. auch *Ewer*, in: Becker et al., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 24.

101 VerfGH NRW, Urteil v. 02.09.2003 – VerfGH 6/02, NVwZ 2004, 217 (219); *Kloepfer*, *Finanzverfassungsrecht*, 2014, § 10 Rn. 18.

102 Vgl. auch *Ewer*, in: Becker et al., *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein*, 2021, Art. 58 Rn. 24.

Im Annuitätsprinzip ist mithin eine formelle Komponente des unter anderem auf die Einhaltung der Konnexitätserfordernisse abzielenden Grundsatzes der Haushaltswahrheit zu sehen.

Die im Landeshaushalt 2020 vorgesehene kreditfinanzierte Rücklagenbildung ist mit dem Grundsatz der Haushaltsjährlichkeit nicht in Einklang zu bringen, da durch die mit der Rücklagenzuführung bezweckte Verlagerung kreditfinanzierter Einnahmen in zukünftige Haushaltsjahre die von Verfassungs wegen vorgesehene planerische Abschichtung der Haushaltsjahre außer Acht gelassen wird.¹⁰³ Das Jährlichkeitsprinzip ist indes gerade dazu bestimmt, durch den von ihm ausgehenden Zwang zur Periodizität die Einhaltung der materiellen Vorgaben der Finanzverfassung – insbesondere das Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die materielle wie temporäre Konnexität – zu gewährleisten.

3. Der Haushalt des Landes Schleswig-Holstein 2020

Die mit Einnahmen aus Krediten bestrittene Rücklagenbildung des Schleswig-Holsteinischen Landeshaushalts 2020 genügt den sich aus dem Verbot der Nettoneuverschuldung (Art. 61 Abs. 1 SHVerf) ergebenden Anforderungen an die temporäre Konnexität zwischen Notsituation und Neuverschuldung nicht. Darüber hinaus ist sie nicht mit dem auf die Einhaltung der Kreditbegrenzungsregeln abzielenden Jährlichkeitsprinzip in Einklang zu bringen.

a) Verfehlung der Anforderungen an die temporäre Konnexität

Die erheblichen Rücklagenzuführungen des vierten Nachtrags zum Haushaltsplan 2020 gehen bei weitem über das hinaus, was zur Bewältigung der pandemischen Notsituation erforderlich ist.

¹⁰³ Vor längerfristigen Vorgriffen in die Zukunft warnend Ewer, in: Becker et al., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 24.

Sie sind darauf angelegt, ihre Wirkkraft erst in kommenden Haushaltsjahren zu entfalten, sodass der erforderliche unmittelbare zeitliche Bezug zur Corona-Krise nicht mehr gegeben ist. Die vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehenen Rücklagenzuführungen dienen einer langfristigen Wirtschaftssteuerung und sind – anders als Art. 61 Abs. 3 SHVerf dies vorsieht – nicht auf eine kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit ausgerichtet.

Wie dargestellt,¹⁰⁴ markiert die kurzfristig angelegte Wirkungsweise der nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf legitimierten Kreditaufnahme den zentralen Unterschied zur Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf. Besondere konjunkturelle Entwicklungen sind demnach regelmäßig durch Ausgleich zwischen Phasen von Auf- und Abschwung nach dem Symmetriegebot zu bewältigen. Plötzliche wirtschaftliche Beeinträchtigungen im Sinne eines exogenen Schocks, wie z. B. der Beginn der Banken- und Finanzkrise ab 2007, lassen sich noch als außergewöhnliche Notsituation einordnen. Langfristige Konjunkturverläufe stellen demgegenüber kein außergewöhnliches Ereignis dar; diesen ist im Rahmen der Schuldenregel allein durch die Konjunkturkomponente des Art. 61 Abs. 2 SHVerf Rechnung zu tragen. Gemeinsame Erklärungen von Landesregierung und allen Landtagsfraktionen zum Vierten Nachtragshaushalt 2020 verdeutlichen, dass diese Differenzierung in der Wirkweise zwischen Notkrediten und der Konjunkturklausel den Beteiligten bei der Entscheidung über die Kreditaufnahme auch bewusst war.¹⁰⁵

Für die Bewältigung konjunktureller Abschwünge sind somit andere, langfristig angelegte Steuerungsmaßnahmen erforderlich

104 Siehe bereits C., III., 1., b).

105 „Für Schleswig-Holstein – in der Krise stehen wir zusammen“, Vereinbarung vom 25.09.2020, abrufbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Coronavirus/_documents/200925_vereinbarung_nothilfekredit_unterzeichnet.pdf;jsessionid=22F2B81CE28EE9CE3E605800E41B7988.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=1.

als für außergewöhnliche Notsituationen.¹⁰⁶ Die Finanzierung von auf eine langfristige Wirtschaftssteuerung ausgerichteten Maßnahmen mit Notkrediten verfehlt deshalb die verfassungsrechtlichen Anforderungen, weil sie im System der Schuldenregel das falsche Steuerungsmittel wählt: Der auf eine unmittelbare Krisenbewältigung ausgerichtete Art. 61 Abs. 3 SHVerf kann ob der klaren Abgrenzung zu Art. 61 Abs. 2 SHVerf keine Kreditaufnahme für langfristig angelegte Konjunkturmaßnahmen rechtfertigen. Eine länger anhaltende, besondere (negative) konjunkturelle Entwicklung – auch wenn möglicherweise initial durch eine Notlage angestoßen – ist auf der Grundlage der Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf, nicht aber durch Staatsausgaben zu bewältigen, die durch Einnahmen aus Krediten nach Art. 61 Abs. 3 SHVerf gedeckt werden.

Eine gesonderte Betrachtung erfordert vor dem Hintergrund dieser zeitlichen Anforderungen die im Landeshaushalt vorgesehene Aufnahme von Notkrediten, um mit den Einnahmen Steuermindereinnahmen und die korrespondierenden Ausgleichszuweisungen an Gemeinden abzufedern.

Mit dem Landeshaushalt 2020 erfolgte eine Zuführung von 1,425 Mrd. Euro an die Rücklage „Abfederung pandemiebedingte Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024“. Daneben erfolgte eine weitere Zuführung in Höhe von 260 Mio. Euro an die Rücklage „Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Krise“. Der Landeshaushalt 2021 sieht eine Entnahme in Höhe von 393,3 Mio. Euro aus den Einnahmen aus der notkreditfinanzierten „Rücklage zur Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024“ vor.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Siehe bereits D., III., 1., c).

¹⁰⁷ Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759, Einzelplan 11 01 Titel 359 01.

Der Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein¹⁰⁸ sieht für die Jahre 2022 bis 2024 weitere entsprechende Entnahmen aus dieser kreditfinanzierten Rücklage von 487, 227 und 203 Mio. Euro vor.

Hierdurch sollen die laut der Sondersteuerschätzung im September 2020 erwarteten Einnahmeneinbrüche abgefedert werden¹⁰⁹. Der Haushalt für 2021 beinhaltet Ausgleichszuweisungen für Steuermindereinnahmen der Gemeinden aus den Landesmitteln in Höhe von 73 Mio. Euro.

Der Landesgesetzgeber legt in dem angesprochenen Tilgungsplan plausibel dar, dass die Notlage zu Steuermindereinnahmen führt. Die der Steuerschätzung zufolge entstehenden Steuermindereinnahmen können dazu führen, dass die (finanziellen) Fähigkeiten des Landes zur Bewältigung der Corona-Notlage eingeschränkt werden. Dies gilt auch auf der kommunalen Ebene, wo im Vergleich zum Land geringere Möglichkeiten zur Generierung neuer (steuerlicher) Einnahmequellen bestehen.

Soweit Steuermindereinnahmen die kurzfristige Handlungsfähigkeit des Landes und der Gebietskörperschaften in einer Notlage gefährden, kann eine entsprechende Kreditaufnahme gem. Art. 61 Abs. 3 SHVerf erfolgen.

Ein extensiveres, langfristige Wirtschaftssteuerung miteinschließendes Verständnis der notlagenspezifischen Konnexität würde den Aufbau hoher Schulden zu Lasten zukünftiger Generationen ermöglichen, der durch die Schuldenbremse gerade verhindert werden soll und damit ihrem Sinn widerspricht. Steuermindereinnahmen, die zeitlich *nach* der Notlage eintreten, können die Handlungsfähigkeit *während* der Notlage nicht beeinträchtigen. Die Befähigung des Landes zur Aufnahme von Notkrediten durch

108 Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568.

109 Bericht der Landesregierung, Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2020 bis 2024, LT-Drs. 19/2568, S. 7.

Art. 61 Abs. 3 SHVerf soll aber gerade diese Handlungsfähigkeit sichern. In Konsequenz steht der Ausgleich von in der Zukunft zu erwartenden Steuermindereinnahmen nicht in einem hinreichenden zeitlichen Zusammenhang zu der Bewältigung der Notlage.

Im Ergebnis wahren die Aufnahme von Notkrediten und folgende Sonderzuweisungen an Kommunen zur Abfederung von Steuermindereinnahmen die verfassungsrechtlichen Anforderungen nur, soweit diese Mindereinnahmen ausgleichen, die die staatliche Handlungsfähigkeit zur Bewältigung der Notlage gefährden. Für die Corona-Notlage bedeutet dies, dass die Verwendung von Mitteln aus einer Notkreditaufnahme für die Jahre 2020 und 2021 (noch) einen hinreichenden temporären Konnex zur Bewältigung der Situation aufweist.

Anderes gilt für die bereits jetzt in Rücklagen überführte Einnahmen aus Krediten, die in den Jahren 2022, 2023 und 2024 zur Abfederung der prognostizierten Steuermindereinnahmen wieder entnommen werden sollen. Diese Mittel sind nicht zur Erhaltung der staatlichen Handlungsfähigkeit während einer Notlage erforderlich. Der Aufbau eines wirtschaftlichen „Puffers“ für die Landeshaushalte der kommenden Jahre dient nicht der unmittelbaren Bewältigung der Notlage. Die langfristig angelegten Einnahmen aus den Notkrediten – und korrespondierende Zuweisungen an die Gemeinden – weisen keinen hinreichenden Konnex zur Corona-Notlage auf.

Diese Form der Kreditaufnahme „auf Vorrat“ überschreitet den von der Landesverfassung vorgesehenen Rahmen der Notverschuldung und ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der „Schuldenbremse“ unvereinbar.¹¹⁰

¹¹⁰ Vgl. die Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf für das Jahr 2021 vom 02.02.2021, S. 7, abrufbar unter: <https://landesrechnungshof-sh.de/de/stellungnahmen>.

b) *Keine Veränderung durch § 2 Abs. 2 bis 5 Haushaltsgesetz 2021*

Auch die mit dem Haushaltsgesetz 2021 in § 2 eingefügten Vorschriften zur Verringerung und Erhöhung der Kreditermächtigungen verändern nichts am fehlenden Konnex der Notkredite zur Corona-Notlage.

Mit Antrag der Regierungsfractionen, der SPD und der Abgeordneten der SSW beschloss der Landtag am 30.10.2020 eine „Erweiterung des Nothilfeprogramms Corona“.¹¹¹ Der Antrag sah u. a. vor, § 2 des Haushaltsgesetzes ab dem Jahr 2021 zu ändern, um eine Grundlage für die Kreditaufnahmen des Landes zu schaffen.¹¹² Gem. § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2021 verringert sich die Kreditermächtigung nach Absatz 1 um den Betrag der Zuführungen zu Rücklagen. Sie erhöht sich um den Betrag der Entnahmen aus Rücklagen, sofern es sich um Mittel handelt, die seit 2020 zugeführt wurden. Sie erhöht sich maximal um den Betrag der zum Ende des vorigen Haushaltsjahres bestehenden Rücklagenbestände aus Mitteln der Jahre ab 2020. Dieser neu eingeführte Mechanismus soll die Einzelheiten der überjährigen Verfügbarkeit der „aus der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung gebildeten Rücklagen“ regeln.¹¹³ Zur Begründung führt der Antrag weiter aus:

„Die jährliche Entnahme aus der Rücklage für investive Zwecke zur Stützung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemäß Ziffer 5.1 entspricht im Umfang von rd. 1.750 Mio Euro. den aktuellen Planungen zu Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen des Programms IMPULS 2030. 750 Mio. Euro werden bedarfsgerecht zugesteuert.

111 Plenarprotokoll 19/98 v. 30.10.2020, S. 7539.

112 LT-Drs. 19/2491, S. 3 f.

113 LT-Drs. 19/2491, S. 8.

Die Rücklagen werden erst im Jahr ihrer Entnahme durch Kreditaufnahme mit Liquidität versorgt. Die Kreditermächtigung ist an die Rücklagenzuführung und -entnahme anzupassen. Soweit Mittel in 2020 der Rücklage zugeführt werden, kann auf die Bildung einer Restkreditermächtigung verzichtet werden. Strukturelle Verbesserungen der Steuereinnahmen in den Jahren 2021 bis 2024, die nicht in ursächlichem Zusammenhang zu Mehrausgaben stehen, reduzieren die zulässige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung in derselben Höhe. Ein solcher ursächlicher Zusammenhang besteht zum Beispiel zu strukturellen Ausgaben aufgrund von Bundesgesetzen, die über Steuereinnahmen vom Bund (mit)finanziert werden, und bei Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich.

Die Reduktion der Rücklagen ist bereits bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen und mit dem Abschluss endgültig festzustellen. Die Sondertilgung erfolgt ebenfalls erst mit dem Haushaltsabschluss.“

Mit der Ausschussfassung des Haushaltsgesetzes 2021 wurde dieses daneben um § 2 Abs. 3 bis 5 ergänzt.¹¹⁴ Gem. Abs. 3 erhöht sich die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz um den Betrag der Entnahmen aus Rücklagen, die bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 gebildet wurden, bis zu einer Höhe von 30.000.000 Euro. Abs. 4 erhält eine korrespondierende Regelung für Entnahmen der Hochschulen – deren Zahlungsverkehr durch die Landeskasse abgewickelt wird – aus Rücklagen.

Durch die Regelungen des § 2 Abs. 2 bis 4 Haushaltsgesetz 2021 wird eine Verknüpfung zwischen bestehenden Rücklagen im Landeshaushalt und Kreditermächtigungen für folgende Haushaltsjahre hergestellt. Zuführungen an bestehende Rücklagen führen in gleichem Maße zu einer Verringerung der Kreditermächtigung.

¹¹⁴ Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021), LT-Drs. 19/2759.

Insoweit kommt der Gedanke zum Ausdruck, dass des Haushaltsgesetzgeber zur Deckung eines Finanzbedarfs primär auf bestehende Rücklagen zurückzugreifen hat und nicht zusätzlich neue Kredite aufnehmen kann.

Die erst mit dem Haushaltsgesetz 2021 eingeführten Mechanismen können schon in zeitlicher Hinsicht lediglich die Höhe der Kreditermächtigungen in den Landeshaushalten ab 2021 betreffen. In Landeshaushalten ab 2021 gilt, dass sich Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen auf die Höhe der Kreditermächtigungen auswirken. Für die Verfassungsmäßigkeit der bereits in den Landeshaushalten bis einschließlich 2020 gebildeten Rücklagen entfalten diese Regelung keine Relevanz. Die aus Notkrediten gebildeten Rücklagen müssen sich insbesondere an den Konnektivitätsanforderungen des Art. 61 Abs. 3 SHVerf messen lassen, die sie – wie gezeigt – in temporärer Hinsicht verfehlen.

Jenseits dieses verfassungsrechtlichen Verstoßes ist darauf hinzuweisen, dass die neu in das Haushaltsgesetz eingefügten Regelungen einen mit Blick auf die in 2020 aus Corona-Notkrediten gebildeten Rücklagen¹¹⁵ verfassungsrechtlich bedenklichen Mechanismus enthalten: § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2021 bewirkt für Entnahmen aus Rücklagen, soweit es sich um Mittel handelt, die seit 2020 zugeführt wurden, eine Erhöhung der Kreditermächtigung. Werden Mittel aus diesen Rücklagen – etwa der Rücklage zur „Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024“ – entnommen, führt dies zu einer entsprechenden Erhöhung der Kreditermächtigung. Eine Verwendung der bereits durch Notkredite finanzierten Mittel der Rücklage bewirkt mithin eine erneute Erhöhung der Kreditermächtigungen im Landeshaushalt. Effektiv bedeutet dies eine doppelte Inanspruchnahme der Ermächtigung des Art. 61 Abs. 3 SHVerf, nämlich zunächst für die Bildung der Rücklage und

115 Siehe D., IV., 3., a).

dann erneut bei einer tatsächlichen Entnahme aus dieser Rücklage. Eine Entnahme aus Rücklagen, die durch Corona-Notkredite finanziert wurden und nur zur kurzfristigen Überwindung der Notsituation eingesetzt werden können, kann somit in kommenden Haushaltsjahren eine Erhöhung der Kreditermächtigung bewirken, ohne dass dabei bei Betrachtung der Höhe der Kreditermächtigung noch eine Rückbindung an den Ausnahmetatbestand des Art. 61 Abs. 3 SHVerf und die Notsituation erkennbar ist. Die Verfassungsmäßigkeit dieser faktischen Ausdehnung der Notkreditermächtigung durch § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2021 ist höchst zweifelhaft.

Daneben sieht § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2021 eine dynamische Anpassung der Kreditermächtigung nach Maßgabe der Steuerabweichungskomponente vor: bei positiver Komponente verringert sich die Kreditermächtigung, bei negativer Komponente erhöht sich die Kreditermächtigung. Die Steuerabweichungskomponente ist, wie in der auf Grundlage von § 5 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erlassenen Rechtsverordnung bestimmt,¹¹⁶ die Differenz zwischen den tatsächlichen Basissteuereinnahmen und den erwarteten Basissteuereinnahmen des Landes. Schon die systematische Stellung der Regelung verdeutlicht, dass damit an die Konjunkturklausel des Art. 61 Abs. 2 SHVerf angeknüpft wird und die Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes künftig Auswirkungen auf die Höhe der Kreditermächtigung entfaltet. Für die Bewertung von Einnahmen aus Notkrediten, die auf Grundlage von Art. 61 Abs. 3 SHVerf aufgenommen wurden, ist § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2021 ohne Relevanz.

Überdies ist zu beachten, dass die Aufnahme von (jeglichen) Krediten, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen kön-

116 § 4 Abs. 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LVO KBV) vom 24.04.2020, GVOBl. 2020, 210.

nen, durch das Land gem. Art. 61 Abs. 4 SHVerf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz bedarf. Die mit dem Haushaltsgesetz 2021 geschaffenen Mechanismen führen dazu, dass die Kreditermächtigungen in ihrer Höhe von Zuführungen an und Entnahmen aus Rücklagen abhängen. Somit hängt ihre Bestimmbarkeit von weiteren Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers ab. Auch vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit von § 2 Abs. 2–5 Haushaltsgesetz 2021 mit der Landesverfassung.

c) Jährlichkeitsprinzip

Außerdem verlagern die kreditfinanzierten Rücklagenzuführungen des Schleswig-Holsteinischen Haushaltsplans 2020 die Finanzierung des konkreten Haushaltsbedarfs in die nächsten Jahre. Da der Haushaltsbedarf mit Einnahmen aus einem anderen Haushaltsjahr gedeckt wird, büßt die Haushaltsplanung Überschaubarkeit und Beherrschbarkeit ein. Die Einnahmen aus dem zur Bewältigung der Krise aufgenommenen Kredit werden vielmehr über mehrere Jahre verteilt.

Gerade in einer Notsituation, die ausnahmsweise eine punktuelle Neuverschuldung zulässt, zwingt das Annuitätsprinzip den Haushaltsgesetzgeber allerdings dazu, jährlich über den konkreten Finanzbedarf und die zweckdienliche Verwendung der sich aus Neuverschuldungen ergebenden Spielräume zu entscheiden. Nur so können die sich aus dem Verbot der Nettoneuverschuldung ergebenden Anforderungen an die Wahrung der materiellen, vor allem aber temporären Konnexität erfüllt und in den Grundsatz der Haushaltswahrheit wahrer Weise überprüft werden.

Die massive Rücklage „Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben des Landes bis 2024“ sieht indes weitreichende Einnahmen aus kreditfinanzierten Rücklagen für die folgenden Haushaltsjahre vor, die einer Ermittlung des zur Überwindung der Corona-Krise erforderlichen Kreditbedarfs im

Wege stehen. Die Bestimmung des konkreten Bedarfs ist im Hinblick auf die dargestellten Anforderungen an die temporäre Konnexität indes von erheblicher Bedeutung.

d) Ergebnis zur temporären Konnexität

Durch die signifikante Überführung kreditfinanzierter Mittel in die kommenden Haushaltsjahre verhindert der Haushaltsgesetzgeber eine gerechte, demokratischen Grundsätzen entsprechende Haushaltsplanung und verlagert die haushaltsrechtliche Gesamtplanung auf einen Zeitraum von mehreren Jahren. Damit verstößt er gegen das finanzverfassungsrechtliche Jährlichkeitsprinzip aus Art. 58 Abs. 1 Satz 1 SHVerf. Mangels temporärer Konnexität zwischen Rücklagenbildung und Neuverschuldung ist die Haushaltsplanung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der „Schuldenbremse“ unvereinbar.

E. Prozessuale Durchsetzung

Eine gerichtliche Durchsetzung der vorliegenden Verfassungsverstöße des Haushaltsgesetzgebers scheidet mangels eines Interesses der antragsberechtigten Parteien vor dem Landesverfassungsgericht praktisch aus.

Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Landesgesetzen ist Aufgabe des Landesverfassungsgerichts (Art. 51 LVerfSH). In den von Art. 51 Abs. 2 SHVerf vorgesehenen Verfahrensarten fehlt eine Individualverfassungsbeschwerde im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG auf Bundesebene. Natürliche und juristische Personen können somit nicht eine Grundrechtsverletzung durch ein Landesgesetz vor dem Landesverfassungsgericht rügen. Zudem ist zu beachten, dass die Haushaltsgesetze keine unmittelbare Außenwirkung entfalten und keine Ansprüche Dritter begründen können;¹¹⁷ eine Verfassungsbeschwerde würde auch aus diesem Grund ausscheiden.

Statthaftes Verfahren zur Überprüfung von Haushaltsgesetzen des Landes vor dem Landesverfassungsgericht ist eine abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 SHVerf. Danach entscheidet das Landesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtages, zweier Fraktionen oder einer Fraktion gemeinsam mit den Abgeordneten, denen die Rechte einer Fraktion zustehen. Der Kreis der Antragsberechtigten ist durch die Landesverfassung abschließend gefasst. Anderen natürlichen oder juristischen Personen, etwa Verbänden, kommt nicht die notwendige Antragsberechtigung vor dem Landesverfassungsgericht zu. Notwendig für einen statthaften Antrag wäre insofern zumindest die Unterstüt-

117 BVerfG NVwZ 2019, 1034 (1035).

zung von zwei Landtagsfraktionen (oder einer Fraktion und der Abgeordneten des SSW, vgl. § 1 Abs. 2 FraktionsG SH).

Angesichts der fraktionsübergreifenden Unterstützung der Haushaltsgesetze und der damit beschlossenen Notkreditaufnahme, die insoweit auch durch die Oppositionsfraktionen mitbeschlossen wurde, ist mit einer Antragstellung vor dem Landesverfassungsgericht nicht zu rechnen. Vor dem Hintergrund dieser tatsächlichen politischen Verhältnisse stehen derzeit keine Verfahren zur prozessualen Durchsetzung der Verfassungsverstöße des Haushaltsgesetzgebers zur Verfügung.

F. Ergebnisse

1. Art. 61 Abs. 3 SHVerf lässt eine Notverschuldung des Landes im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zu. Ziel dieser Ausnahmeregelung ist die Erhaltung der staatlichen Handlungsfähigkeit zur kurzfristigen Bewältigung unvorher-gesehener Notlagen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Neuverschuldung in diesem Sinne sind im Falle der Corona-Pandemie erfüllt.
2. Die danach zulässige Notverschuldung ist allerdings in ihrem Umfang zu beschränken. Zunächst muss die Notverschuldung einen Veranlassungszusammenhang zu der festgestellten Not-situation aufweisen. Dieses notlagenspezifische Konnexitäts-prinzip verlangt, dass aufgenommene Schulden die staatliche Handlungsfähigkeit zur unmittelbaren Bewältigung der Notsi-tuation erhalten. Die Neuverschuldung darf nur so hoch sein, dass die haushaltswirtschaftliche Lage gerade wieder unter den durch Art. 61 Abs. 3 SHVerf markierten Schwellenwert (erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage) fällt. Aufgenommene Notlagenkredite sind nur verfassungsmäßig, soweit sie erforderlich sind, um das Land tatsächlich in den Stand zu versetzen, die Notlage kurzfristig zu bewältigen. Be-züglich der Wahrung der Anforderungen des notlagenspezifi-schen Konnexitätsprinzips trifft den Gesetzgeber eine Darle-gungslast.
3. Die kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen ist für sich genom-men höchstproblematisch und unterliegt im Falle notsitua-tiver Neuverschuldung besonders strengen Grenzen, die der Schleswig-Holsteinische Haushaltsgesetzgeber durch seine weitreichenden Zuführungen überschritten hat. Die sich aus der Annahme einer Notsituation i. S. d. Art. 61 Abs. 3 SHVerf

ergebenden finanzverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregelungen zwingen den Gesetzgeber bei der Planung dazu, sich an dem aus der Notsituation ergebenden Finanzdeckungsbedarf zu orientieren; er hat davon abzusehen, die Neuverschuldung für Zuführungen an Rücklagen zu nutzen, die den erforderlichen temporären Konnex zur konkreten Notsituation vermissen lassen.

4. Der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz der Haushaltsjährlichkeit zwingt den Haushaltsgesetzgeber zum vorausschauenden Umgang mit den Staatsfinanzen und verlangt, dass sich der Haushaltsplan auf die zu erwartenden Einnahmen des jeweiligen Haushaltsjahrs beschränkt. Gerade im Falle einer Notsituation i. S. d. Art. 61 Abs. 3 VerfSH dient das Jährlichkeitsprinzip der Ermittlung des akuten, anlassbezogenen Finanzierungsbedarfs und bezweckt damit eine gerechte, demokratischen Grundsätzen entsprechende Lastenverteilung zwischen der aktuellen Generation und künftigen Generationen. Wird der konkrete Finanzierungsbedarf durch weitreichende Zuführungen an Rücklagen über mehrere Haushaltsjahre verteilt, verliert die Haushaltsplanung ihre Überschaubar- und Beherrschbarkeit.
5. Verschiedene der in den Landeshaushalten für 2020 und 2021 vorgesehenen Einzelausgaben verstoßen gegen die materiellen Anforderungen des notlagenspezifischen Konnexitätsprinzips, da sie nicht zur unmittelbaren Bewältigung der Corona-Notlage erforderlich sind und der Haushaltsgesetzgeber dies auch nicht – im Rahmen seiner dahingehenden Obliegenheit – darlegen kann. Als verfassungswidrig einzuordnen sind mithin folgende kreditfinanzierte Vorhaben:
 - a. Sämtliche im Kontext des „IMPULS 2030“-Programms getätigten Infrastrukturausgaben, die durch Notkredite finanziert wurden. Für Infrastrukturausgaben gilt insgesamt, dass die Anforderungen an die Konnexität nur gewahrt

werden, soweit die Infrastruktur einen Beitrag zur kurzfristigen Bewältigung der Pandemie leisten kann.

- b. Mehrausgaben für den Handlungsrahmen Künstliche Intelligenz, die Ko-Finanzierung von GRW-Maßnahmen und EFRE-Projekten sowie die Nachhaltigkeit in der Land- und Forstwirtschaft. Maßnahmen, die auf eine langfristige Wirtschaftssteuerung und nicht auf eine kurzfristige Erhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit gerichtet sind, dürfen nicht durch Notkredite finanziert werden.
6. Die kreditfinanzierten Rücklagenzuführungen der Schleswig-Holsteinischen Haushaltsplanung verstoßen gegen das sich aus den finanzverfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregelungen ergebende temporäre Konnexitätserfordernis. Darüber hinaus verstoßen sie gegen das die Haushaltsplanung als formelle Komponente des temporären Konnexitätsgrundsatzes bindende Jährlichkeitsprinzip.
- a. Die im vierten Nachtrag zum Haushaltsplan 2020 enthaltenen Zuführungen gehen über das zur Überwindung der Notlage Erforderliche hinaus und lassen den erforderlichen zeitlichen Konnex zwischen Rücklagenbildung und Neuverschuldung vermissen. Der Haushaltsgesetzgeber darf die sich aus der Neuverschuldung ergebenden Spielräume nicht für einen etwaigen Finanzbedarf in der Zukunft nutzen, sondern hat sich am akuten notlagenbedingten Ausgabendeckungsbedarf des aktuellen Haushaltsjahres zu orientieren.
 - b. Die aufgenommenen – und in Rücklagen überführten – Kredite, die in den Jahren 2022, 2023 und 2024 zur Abfederung von prognostizierten Steuermindereinnahmen entnommen werden sollen, und die korrespondierenden Zuweisungen an die Gemeinden lassen ebenfalls den temporären Konnex zur Corona-Krise vermissen. Bei ihnen handelt es sich vielmehr um langfristig angelegte Kreditent-

nahmen, die zudem einen Verstoß gegen den die Einhaltung der Konnexitätsanforderungen währenden Grundsatz der Haushaltsjährlichkeit darstellen.

7. Aus Gründen höherer Rechtsverbindlichkeit ist es verfassungspolitisch vorzugswürdig, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag über den noch zu beschließenden Tilgungsplan gem. Art. 61 Abs. 3 Satz 2 SHVerf in Form eines Gesetzes und nicht durch schlichten Parlamentsbeschluss entscheidet.
8. Eine prozessuale Durchsetzung der Verfassungsverstöße des Haushaltsgesetzgebers wäre nur im Verfahren der Normenkontrolle gem. Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 SHVerf statthaft. Vor dem Hintergrund der Unterstützung der Haushaltsgesetze durch alle Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag wird eine Antragstellung aus politischen Gründen nicht erfolgen.

Dänischenhagen, den 17. Juni 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Kevin Zilmer". The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

Gastautoren:

Professor Dr. Florian Becker, LL.M. (Cambridge), Dänischenhagen

Nicolas Harding, Kiel

Dr. Lennart Laude, LL.M. (LSE), Kiel

Juli 2021

Herausgeber: Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 0 30 / 25 93 96-32

www.steuerzahler.de/dsi

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6058