



LUDWIG-  
MAXIMILIANS-  
UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN

PROF. DR. STEFAN KORIOETH  
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT  
UND KIRCHENRECHT



LMU · Prof. Dr. Stefan Korieth  
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Professor-Huber-Platz 2  
80539 München

Telefon: +49 89 2180-2737  
Telefax: +49 89 2180-3990

e-mail:  
korieth@jura.uni-muenchen.de

An den  
Finanzausschuss des Landtages  
Mecklenburg-Vorpommern

München, 16. Mai 2022

### **Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des „MV-Schutzfonds“**

Art. 1 des dem Ausschuss zur Beratung vorliegenden Entwurfs des Haushaltsbegleitgesetzes 2022/2023 (LT-Drs. 8/599 vom 8. April 2022) regelt Verfahrensfragen zu den Bewirtschaftungsprozessen des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“ und zielt darauf ab, Bewirtschaftungsregelungen stärker als dies in den Jahren 2020/2021 angesichts der Coronapandemie möglich war, in die Zuständigkeit des Landtagsplenums zu geben. Das rechtfertigt sich daraus, dass – anders als in den Vorjahren – eine regelmäßige Sitzungs-, Beratungs- und Entscheidungstätigkeit des Landtagsplenums möglich ist; eine weitere teilweise Verlagerung von Bewirtschaftungsentscheidungen in den Finanzausschuss ist nicht notwendig oder angezeigt. Die Änderungen der §§ 5, 6 SVMVFG M-V tragen dem Rechnung. Sie sind sinnvoll und rechtlich unproblematisch.

Die seitens des Finanzausschusses gestellten Fragen betreffen nicht diese zur Beratung anstehenden Regelungen, sondern bereits mit dem Haushalts- und dem Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 geregelte Fragen. Es geht u.a. um die Vereinbarkeit der §§ 2 Abs. 2a, 17b, 17c, 17e HG 2020/2021, Art. 1 und 2 Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021 mit Art. 65 Abs. 2 S. 2, Art. 61 Abs. 2 S. 2 der Landesverfassung (LV). Hier geht es im Kern um Folgendes:

## 1. Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Notlagenkreditermächtigung

§ 2 Abs. 2a S. 1 HG 2020/2021 ermächtigte das Finanzministerium unter Berufung auf Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt. LV, § 18 Abs. 1 S. 2 LHO M-V zur Nettokreditaufnahme „bis zum Höchstbetrag“ von 2,85 Mrd. Euro „zur Deckung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2020“. Die Kreditaufnahmen aufgrund der im Jahre 2020 in vollem Umfang genutzten Kreditermächtigung werden dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ zugeführt (§ 17b HG 2020/2021, § 3 Abs. 1 SondervermögensG MV-Schutzfonds), soweit sie zur Deckung von dessen Ausgaben erforderlich sind; § 4 dieses Gesetzes regelt die Verwendungszwecke der Mittel des Schutzfonds. Diese Ermächtigungen und Verwendungszwecke entsprechen den Vorgaben der Art. 65 Abs. 2 S. 2, Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV.

a) Auf der Tatbestandsseite verlangt Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt. LV, um von der Regel des Haushaltsausgleichs ohne Nettoneuverschuldung (Satz 1) abweichen zu können, eine „Naturkatastrophe“ oder eine „außergewöhnliche Notsituation“; für beide gilt, dass sie sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen müssen. Bei der Konkretisierung des unbestimmten Tatbestandes gibt die Entstehung des der Regelung zugrundeliegenden Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG Hinweise. Danach ist das Ziel der Ermächtigung, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu erhalten.

BT-Drs. 16/12410, S. 11. Zur engen Anlehnung des Art. 65 Abs. 2 LV an Art. 109 Abs. 3 GG vgl. LT-Drs. 5/4192 (Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 2. März 2011), S. 1f., 6, und LT-Drs. 5/4439 (Beschlussempfehlung und Bericht des Europa- und Rechtsausschusses zum Gesetzentwurf Drs. 5/4192 vom 21. Juni 2011).

Naturkatastrophen lassen sich, in Anlehnung an denselben in Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG verwendeten Begriff, als unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß bestimmen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. Die amtliche Begründung zu Art. 109 Abs. 3 GG nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich „Massenerkrankungen“.

BT-Drs. 16/12410, S. 11; vgl. auch *Koemm*, Eine Grenze für die Staatsverschuldung, 2011, S. 234.

Eine außergewöhnliche Notsituation bedeutet eine erhebliche – in der Regel negative – Verwerfung des gesellschaftlichen oder staatlichen Normalzustands. Die Corona-Pandemie unterfällt sowohl der Naturkatastrophe als auch der außergewöhnlichen Notsituation. Sie entzieht sich zudem der staatlichen Kontrolle, da die Ausbreitung der Pandemie auch mit durchgreifenden staatlichen Maßnahmen nicht (völlig) unterbunden werden kann.

Zur Konkretisierung der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation vgl. auch § 18 Abs. 6 LHO.

Das weitere „Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Gleiches gilt zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.“

BT-Drs. 16/12410, S. 12. Dazu auch *Oebbecke*, NVwZ 2019, S. 1173ff., 1174. Nach § 18 Abs. 6 S. 3 LHO liegt eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes vor, wenn „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen einen 50 Millionen Euro übersteigenden Mehrbedarf verursachen.“

Das heißt: Regelmäßig geschieht die Beeinträchtigung der Finanzlage nicht durch die Notsituation, sondern durch die staatlichen Gegenreaktionen, deren Finanzierung im Rahmen des regulären Haushalts nicht möglich ist. Diese tatbestandlichen Voraussetzungen waren 2020, weiterhin auch 2021 und bislang auch 2022 erfüllt.

b) Auf der Rechtsfolgenseite hat bereits die Bestimmung des Verschuldungsraumes in der Notlage dem Grunde nach zu berücksichtigen, dass die Notlagenverschuldung eine zweckbezogene, auf die Finanzierung bestimmter Ausgaben bezogene Verschuldung ist. Dem tritt die Leitlinie zur Seite, dass die Bestimmung der Verschuldungszwecke auf der Verfassungsebene einen Rahmen zieht, der dem Haushaltsgesetzgeber Gestaltungsmöglichkeiten belassen muss. Welche mit Krediten zu finanzierenden Maßnahmen geeignet oder erforderlich sind, um die Folgen der Gesundheitskrise zu bewältigen und die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des Staates zu erhalten, lässt sich nur zum Teil objektivieren und verbleibt im Auswahl- und Gestaltungsbereich von Gesetzgeber und Regierung. Dabei ist wiederum die systematische Stellung der Notlagenverschuldung als Ausnahme von der Grundregel des Haushaltsausgleichs ohne neue Kredite zu beachten; Ausnahmen sind eng auszulegen.

Verlangt ist jedenfalls eine Kausalität zwischen der Pandemie und den mit Krediten finanzierbaren kostenintensiven staatlichen Maßnahmen (sowie passiven finanzrelevanten Beeinträchtigungen). Dazu muss mittels einer hypothetischen Überlegung die Krise hinweggedacht werden; alle staatlichen Maßnahmen (und Beeinträchtigungen der staatlichen Finanzlage), die auch ohne Krise vorgenommen worden oder eingetreten wären, unterfallen grundsätzlich nicht dem Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung. Daneben gilt es aber auch Fälle überholender Kausalität zu beachten und zu berücksichtigen; sie liegen dann vor, wenn bereits vor Eintritt der außergewöhnlichen Notsituation und unabhängig von dieser Entwicklungen stattgefunden haben, die eine staatliche Reaktion erforderten, diese Entwicklungen aber durch die Pandemie verstärkt wurden und ein besonderes Gewicht erhalten haben. Das gilt etwa für Maßnahmen im Bereich der Bildungsinfrastruktur, der Krankenhausinvestitionen und der Digitalisierung. Zur überholenden Kausalität gehört es auch, wenn für Aufgaben und Ausgaben, die vor der Pandemie begonnen wurden und die nach der Finanzplanung vor der Pandemie mit regulären Finanzmitteln bestritten werden konnten, aufgrund der pandemiebedingten finanziellen Engpässe die erforderlichen regulären Haushaltsmittel nicht mehr zur Verfügung stehen und deshalb eine notlagenbedingte Kreditfinanzierung eingreifen kann oder muss.

Neben den kausalen Eingrenzungen gibt es zeitliche und inhaltliche Abgrenzungskriterien. Schon dem Grunde nach sind solche Maßnahmen oder Effekte, die mit finanziellen Belastungen (Mindereinnahmen oder erhöhte Ausgaben) einhergehen, nicht coronabedingt, die entweder vor der Krise beschlossen wurden oder nicht gezielt den Pandemiefolgen entgegenwirken, sofern nicht überholende Kausalität eingreift, ferner ausgabenverursachende Entscheidungen auf anderen Gebieten. Abzugrenzen sind auch Beeinträchtigungen – soweit es etwa um Mindereinnahmen geht – , die auf konjunkturellen Effekten beruhen, die erkennbar auch ohne Krise eingetreten wären.

Soweit danach coronaindizierte Aufgaben und Ausgaben identifiziert sind, dürfte es dann kaum handhabbar sein, innerhalb dieser Bereiche zwischen struktureller Nettokreditaufnahme zwecks Ausgleichs von steuerlichen Mindereinnahmen oder zwecks Finanzierung sonstiger Mindereinnahmen und Ausgaben zu unterscheiden. Alle genannten Effekte können coronabedingt sein oder auch nicht.

Bei der Bestimmung der dem Grunde nach möglichen Notlagenverschuldung schwieriger ist die Frage der Abgrenzung zwischen Notlagenverschuldung und konjunkturbedingter Verschuldung (Art. 65 Abs. 2 S. 2 1. Alt. LV). Das hier eine völlig trennscharfe Abgrenzung nicht möglich ist

und in besonderer Weise Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers zu beachten sind, die aber auch Grenzen haben, zeigt ein Hinweis in der Begründung zu den dem Art. 65 Abs. 2 S. 2 LV zugrundeliegenden Vorschriften des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG. Danach kann auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise [gemeint sind die Jahre 2008/2009]“ eine außergewöhnliche Notsituation darstellen.

BT-Drs. 16/12410, S. 13, 11; dazu *Korioth*, JZ 2009, S. 729ff., 733.

Dieser Hinweis enthält insofern nichts Ungewöhnliches, als selbstverständlich eine „Notsituation“ auch eine wirtschaftliche Notsituation sein kann. Darüber hinaus aber findet sich hier die Auffassung, dass ein „exogener Schock“ Auslöser der Notsituation sein kann; ein „exogener Schock“ ist auch eine von außen kommende Infektionskrankheit, die sich, unmittelbar oder vermittelt durch staatliche Entscheidungen zu einem Unterbinden wirtschaftlicher Aktivitäten in Gestalt eines „Lockdown“, negativ auf die Wirtschaftsabläufe auswirkt. Was in diesem Fall normaler Konjunkturabschwung und was eine durch ein externes Ereignis ausgelöste Konjunkturkrise mit Folgen für den staatlichen Haushalt ist, lässt sich kaum trennen. Die Abgrenzung zwischen der Notlagenverschuldung und der konjunkturbedingten, eigenständigen Anforderungen und Festlegungsschritten unterliegenden Modifikation der Kreditobergrenze ist „fließend“.

So *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 115 Rn. 195.

Das bedeutet: Der Notlagenverschuldungsraum des Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt. LV ist grundsätzlich offen für wirtschaftliche Notsituationen, weil dann das Land „rasch kreditfinanziert reagieren und die Wirtschaftsabläufe stabilisieren kann“, bevor sich Verwerfungen erst recht negativ auf die Konjunktur auswirken.

In diese Richtung *Kube*, in: Maunz/Dürig, Art. 115 Rn. 195.

Die Corona-Krise bewirkte in Deutschland den größten wirtschaftlichen Einbruch der Nachkriegsgeschichte. Schon im Juni 2020 wurden Einbrüche des BIP im Jahre 2020 von – 6,5 % und eine Erholung von + 4,9 % im Jahre 2021 prognostiziert.



Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunkturprognose 2020 und 2021, 2020, S. 15.

Inzwischen steht der tatsächliche Rückgang der Wirtschaftsleistung von – 4,9 % im Jahr 2020, zugleich aber auch der mittelfristige Charakter der Krise fest. Die wirtschaftliche Erholung wird längere Zeit in Anspruch nehmen.

Zur Einschätzung am Beginn des Jahres 2021, kurz nach der Gesetzgebung zum Zweiten Nachtragshaushalt in Mecklenburg-Vorpommern, *Bardt/Grönling*, Kein schnelles Ende der Corona-Krise, *IW-Trends* 1/2021, S. 23ff.

c) In einem nächsten Schritt ist das mögliche Verschuldungsvolumen in der Notlage zu bestimmen, das der Verfassungstext nicht summenmäßig begrenzt. Anhaltspunkt der Grenzziehung ist die „erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage“. Diese Voraussetzung gehört zwar zum Tatbestand der Norm, steuert aber auch zumindest mittelbar die Höhe der Kreditaufnahme in der Notlage. Dem Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten, lässt sich entnehmen, dass Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt LV Kreditaufnahmen in dem Umfang zulässt, „in dem sich die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe – gegebenenfalls voraussichtlich – nachteilig auf den Haushalt auswirken“.

*Kube*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 115 Rn. 197; *Koemm*, Eine Bremse für die Staatsverschuldung? 2011, S. 241.

Dabei kommt dem Gesetzgeber – wie auf der Tatbestandsseite der Norm – ein Einschätzungs- und Prognosespielraum zu. Maßgeblicher Zeitpunkt der Prognose ist der Zeitraum des Gesetzgebungsverfahrens. Es geht um die Abschätzung der notlagenbedingten Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, die durch Kreditaufnahme ausgeglichen werden soll. § 18 Abs. 7 LHO legt, diesen Grundsätzen Rechnung tragend, fest, dass die Notlagenverschuldung „sich unter Abzug von 50 Millionen Euro nach dem Finanzbedarf zur Beseitigung von aus Naturkatastrophen resultierenden Schäden oder nach dem Finanzbedarf für etwaige Maßnahmen“ bemisst, „mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst geringgehalten werden soll. Gleiches gilt für den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung außergewöhnlicher Notsituationen.“ Begrenzt wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch den Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung, der nicht unterlaufen werden darf.

Das bedeutet vor allem zweierlei: Nicht erforderlich ist eine Kreditaufnahme grundsätzlich in dem Umfang, in dem Finanzierungsbeiträge durch reguläre Haushaltsmittel erreicht werden kön-

nen. Kreditaufnahmen sind nachrangige Finanzierungsinstrumente. Die Finanzverfassungen des Bundes und der Länder kennen allein Steuern als reguläres Finanzierungsinstrument. Es gilt das Prinzip des „Steuerstaats“.

BVerfGE 78, 249 (266f.); 93, 319 (342); *Korioth*, Finanzen, in: Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Auflage 2013, § 44 Rn. 34f.

Jede nichtsteuerliche Einnahme, damit auch der Staatskredit, ist gegenüber der Steuer nachrangig und rechtfertigungsbedürftig.

Zweitens: Die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers zur Eignung und Erforderlichkeit einer Nettokreditaufnahme bezieht sich auf das Rechnungsjahr (Haushaltsjahr), also nach § 4 LHO M-V das Kalenderjahr. Mit der Kreditaufnahme 2020 ließen sich unmittelbar durch beginn der Pandemie verursachte Maßnahmen finanzieren, aber auch solche Maßnahmen, die über das Haushaltsjahr 2020 hinausreichten. Der Kreditzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, kann es erfordern, während oder nach Ablauf der gesundheitspolitisch bedingten Einschränkungen der Wirtschaft und des sozialen und kulturellen Lebens gezielte Impulse zu setzen. Erfasst sind krisenbedingte längerfristige Maßnahmen wie ein „langangelegtes, massives Investitionsprogramm“.

Dies hat etwa schon zu Beginn der Pandemie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Sondergutachten vom 22. März 2020 (Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie), S. 87, empfohlen.

Grundsätzlich unzulässig sind dagegen Finanzierungen langfristiger Maßnahmen, die krisenunabhängig der nachhaltigen und zukunftsfähigen Stabilisierung von Gesellschaft, Wirtschaft und Infrastrukturen dienen, sofern nicht durch überholende Kausalität ein spezifischer Notlagenbezug entsteht. Solche Maßnahmen mögen an sich sinnvoll sein, sie überschreiten aber den Schutzzweck der Notlagenverschuldungsmöglichkeit, die Handlungsfähigkeit des Staates gerade angesichts der Krise zu erhalten. Die ausnahmsweisen Notlagenkredite sind keine Grundlage für längerfristige Aufgaben- und Ausgabenbündel. Schuldenregeln wollen Bindungen zukünftiger (Haushalts-)Gesetzgeber gerade insofern vermeiden, als diese nicht unabdingbar sind, um eine gegenwärtige Krise zu bekämpfen. Das schließt indes nicht aus, bei länger andauernder Krise und einer außergewöhnlichen Notsituation auch in den Folgejahren jeweils unmittelbar notwendige und angemessene Maßnahmen zu finanzieren, wenn in den Folgejahren die Voraussetzungen der Notlagenverschuldung vorliegen. Weiterhin nicht ausgeschlossen ist es, den Grundsätzen überho-

lender Kausalität entsprechend, solche insbesondere investiven Aufgaben und Ausgaben in der Krise mit Notlagenkrediten weiterzuführen, die zuvor mit regulären Haushaltsmitteln begonnen wurden.

d) Für die haushaltstechnische Bewältigung derjenigen Zahlungsvorgänge, die – kreditfinanziert – notwendig sind, um Geldmittel für die gegen die Pandemie ergriffenen Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, hat sich der Haushaltsgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern, in Übereinstimmung mit weiteren elf Ländern der Bundesrepublik, mit dem Bund und der Europäischen Union, zur Errichtung eines Sondervermögens entschlossen. Der erste Grund hierfür liegt darin, die kreditfinanzierten Pandemie-Gegenmaßnahmen transparent und abgegrenzt vom Kernhaushalt zu bündeln. Ein weiterer Grund liegt in der Charakteristik der seit März 2020 andauernden Corona-Krise, die sie fundamental von anderen Krisen unterscheidet.

Dazu bereits *Bofinger/Dullien u.a.*, Wirtschaftliche Implikationen der Corona-Krise und wirtschaftspolitische Maßnahmen, in: Wirtschaftsdienst 2020, S. 259ff., 259f.

Die Krise 2008/09 war zwar eine tiefe, aber auf den wirtschaftlichen Teilbereich der Finanzindustrie lokalisierte Krise, dort entstanden und zu bewältigen, zeitlich begrenzt und im finanziellen Aufwand für die staatlichen Ebenen berechenbar. Demgegenüber wirkt die Corona-Krise in alle Bereiche der Wirtschaft, auch der Dienstleistungen, und in alle weiteren Lebensbereiche hinein; sie verlangt schnelles und umfassendes Handeln aller Gebietskörperschaften. Ihre Dauer und ihr Ausmaß waren im März 2020, am Jahresende 2020 und sind noch jetzt unabsehbar. Planungssicherheit, für den Hilfen gewährenden Staat und zugleich und vor allem für die Empfänger von Hilfen, verlangte von Beginn an solche Instrumente, die der möglichen Krisendauer angepasst waren und sind, um Vertrauen herzustellen und zu erhalten.

Zu Verlässlichkeit und Vertrauen als wesentlicher Grundlage für effektive Krisenmaßnahmen *Bofinger/Dullien u.a.*, aaO, S. 259.

Sondervermögen erleichtern die Planungssicherheit auf Seiten des Staates und der Bürger und geben das Signal, dass auf der staatlichen Seite konzentriert, kontinuierlich und schnell gehandelt werden kann. Planungssicherheit, schnelle und bewegliche Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten auf die Krise sind dabei nicht nur organisatorische Vereinfachungen der coronabedingten Aufgabenerfüllungen und Ausgabenbewilligungen ohne rechtlich die Einschaltung des Sondervermögens rechtfertigende Relevanz. Es ging und geht zentral um die Fähigkeit des Landes, seine Schutzpflichten wahrzunehmen, die sich auf die Funktionsfähigkeit wirtschaftlicher und sozialer



Abläufe beziehen, aber auch die Infrastruktur und den Schutz von Grundrechten, die durch die Pandemie betroffen sind, insbesondere die Berufsfreiheit sowie der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit.

e) Die mögliche Dauer des „MV-Schutzfonds“ und das Volumen des Sondervermögens tragen der zeitlichen und inhaltlichen Multidimensionalität der Krise Rechnung.

Volumen und Laufzeit des Fonds entsprechen – hinsichtlich der zeitlichen Dauer und der pro-Kopf der Einwohnerzahl getätigten Verschuldung – den Maßnahmen in den anderen Ländern. Insgesamt zwölf Länder haben 2020 überjährige Sondervermögen mit eigenen Kreditermächtigungen oder Kreditfinanzierungen aus dem Landeshaushalt errichtet, vgl. etwa das NRW-Rettungsschirmgesetz (GV.NRW 2020, S. 186); Sächsisches Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsGVBl. 2020 S. 166), Bayern-Fonds und Finanzagentur-Gesetz (GVBl. 2020 S. 230), Thüringer Corona-Pandemie-Hilfe-fondsgesetz (GVBl. 2020 S. 277).

Soweit andere Länder die kreditfinanzierten Corona-Maßnahmen aus dem Kernhaushalt heraus abwickeln, kommen die Rechtsformen einem Sondervermögen nahe: Schleswig-Holstein und Berlin sehen eine Überjährigkeit durch hohe kreditfinanzierte Zuführungen in die allgemeine Rücklage vor, die (anders als im Fall des Sondervermögens) auf unbestimmte Zeit für haushaltswirksame Maßnahmen genutzt werden kann.

Vgl. Nachtrag zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr 2020, § 2 Abs. 1.

Nach § 2 SVMVFG M-V dient der durch § 1 SVMVFG M-V errichtete „MV-Schutzfonds“ der „Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen“. Die einzelnen Maßnahmenbereiche zählt § 4 SVMVFG M-V auf.

f) Die in der ursprünglich geltenden Fassung des Gesetzes genannten vier Bereiche (Wirtschaft, Gesundheitsversorgung, sonstige öffentliche Daseinsvorsorge, Bedarfe der Landesverwaltung im Rahmen der Umsetzung von Schutzmaßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus), aber auch die Finanzierbarkeit von „Verwaltungsausgaben, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung und der Durchführung der Maßnahmen nach diesem Gesetz“ (§ 4 Abs. 2 SVMVFG M-V) unterfallen dem Corona-Bezug ohne weiteres. Diese Maßnahmenbereiche reagieren auf das, was Ökonomen von Beginn der Krise an hervorgehoben haben: „Die wesentliche Schwierigkeit im wirtschaftspolitischen Umgang mit dem Corona-Virus ergibt sich daraus, dass es in den betroffenen Volkswirtschaften sowohl einen Angebots- als auch einen Nachfrageschock auslöst.“ Das

wichtigste Ziel wirtschafts- und gesundheitspolitischer Maßnahmen müsse sein: „Sicherung des Vertrauens, dass die Gesundheitskrise nicht zu einer systemischen Wirtschaftskrise wird [...]“

*Bofinger/Dullien u.a., aaO, Wirtschaftsdienst 2020, S. 259.*

Der Maßnahmenkatalog des Gesetzes hätte nach dem oben Ausgeführten sogar von Anfang an sowie zur Bewältigung direkter Pandemiefolgen weitergezogen und um den Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen des Landes erweitert werden können. Der Zweck der Notlagenverschuldung, die Handlungsfähigkeit des Staates in der Krise zu erhalten, kann es rechtfertigen, auch unter Berücksichtigung der Konjunkturkomponente der Verschuldung, steuerliche Mindereinnahmen auszugleichen, die durch die Krise verursacht sind, mittelbar durch die Pandemie, unmittelbar durch die im Interesse des Gesundheitsschutzes angeordnete Einschränkung wirtschaftlicher Aktivitäten.

Der Bund hat die Neuverschuldung im Bundeshaushalt in Höhe von zunächst 156 Mrd. Euro unter Berufung auf die Notlagenklausel im 1. NachtragshaushaltsG vom 27. März 2020 mit Recht auch auf die nach damaligem Stand zu erwartenden Steuermindereinnahmen des Bundes im Jahre 2020 von 33,5 Mrd. Euro gestützt.

Einfachgesetzlich konkretisiert dies § 18 Abs. 7 LHO dahin, dass aus Notlagenkrediten nur „Maßnahmen“ finanziert werden können, „mit denen das Ausmaß der drohenden Schäden möglichst gering gehalten werden soll.“ Im Wege der gesetzlichen Selbstverpflichtung hat hier der Ausführungsgesetzgeber zu Art. 65 Abs. 2 LV den Anwendungsbereich der Notlagenverschuldung eng gezogen.

g) Das Haushaltsbegleitgesetz vom Dezember 2020 hat im Artikel 2 das „MV Schutzfonds“-Gesetz geändert und – bei unverändertem § 2 SVMVFG M-V – § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SVMVFG M-V erweitert und weitere durch Notlagenkredite finanzierbare Maßnahmen in den Nr. 5 bis Nr. 9 festgelegt. Unproblematisch sind dabei Nr. 8 und Nr. 9. Die Verwendung von Krediten zum Ausgleich coronabedingter steuerlicher Mindereinnahmen (Nr. 8) ist von der Notlagenklausel gedeckt, Sondertilgungen der Notlagenkredite (Nr. 9) dienen letztlich der vorzeitigen Rückführung der Kreditaufnahme.

Der näheren Betrachtung bedürfen dagegen § 4 Abs. 1 Nr. 5, 6 und 7 SVMVFG M-V, wobei bei allen Tatbeständen der Corona-Pandemiebezug des § 2 SVMVFG M-V zu beachten ist. Zunächst ist festzustellen, dass es in fast allen mit den Nummern 5, 6 und 7 angesprochenen Handlungsbe-

reichen um Kofinanzierungsmaßnahmen zu dem auf der Bundesebene beschlossenen Corona-Konjunkturpaket geht, das auf Bundesebene ebenfalls mit Notlagenkrediten finanziert wird. Schon daraus ergibt sich für das Land der Corona-Bezug, der aber auch unabhängig von der insoweit präjudiziellen Festlegung des Bundesgesetzgebers festzustellen ist. Aber auch soweit es sich nicht um Programme zur Kofinanzierung von Bundesmaßnahmen handelt, sind die Investitionsprogramme dennoch in diesem Kontext entstanden. Die Krise im Sinne des § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft kann nur durch gleichgerichtete finanzpolitische Impulse und Programme aller staatlichen Ebenen bewältigt werden.

Nach Nr. 5 können Entnahmen aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen „der Digitalisierung, insbesondere für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung und die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“ dienen. Beide Unterzwecke sind älter als die Pandemie und waren zunächst von dieser unabhängig. Dennoch gibt es einen Pandemiebezug. Die Pandemie hat der Digitalisierung, gleichsam durch überholende Kausalität, besondere Dringlichkeit gegeben, viele Arbeitsbereiche wären ohne Verbesserung der digitalen Infrastruktur in der Pandemie nicht einsatzfähig; die Beschleunigung des Onlinezugangs für Verwaltungsleistungen macht für die Bürger persönliches Erscheinen in den Behörden entbehrlich. Empirische Untersuchungen verweisen darauf, dass mit der Corona-Krise auch eine Präferenzenveränderung bei den Standortfaktoren für Unternehmen einherging. Allgemeine Infrastrukturgegebenheiten wie etwa die Anbindung an Straßen verlieren an Bedeutung, während „die Anforderungen an die digitale Infrastruktur in Deutschland durch die Corona-Krise weiter zunehmen. [...] Es kommt hinzu, dass auch die Zufriedenheit mit dieser Infrastruktur während der Pandemie gesunken ist.“ Es komme darauf an, „den Konsequenzen der Pandemie Rechnung zu tragen. Angesichts der Notwendigkeit und der gezeigten Dringlichkeit eines Ausbaus der digitalen Infrastruktur, der in Deutschland schon seit Jahren gefördert wird, eröffnet der in allen Daten sichtbare Anstieg des Bedarfs vor allem eine Chance, den Ausbau der Strukturen jetzt schnellstmöglich voranzutreiben.“

*Anna Kindsmüller, Digitale Infrastruktur verbessern!, in: Wirtschaftsdienst 2021, S. 76.*

Zugunsten des Gesetzgebers des Jahres 2020, auch des Jahresendes, ist zu berücksichtigen, dass seine Prognose- und Entscheidungssituation von erheblichen Unsicherheiten geprägt war, ob und wie weiteren Coronawellen durch mittelfristiges Handeln entgegengesteuert werden konnte und musste. Zum Zeitpunkt des Beschlusses des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes im Dezember 2020 gab es den zweiten bundesweiten Lockdown, dessen Dauer nicht absehbar war. Geplant war zudem zu diesem Zeitpunkt der Beginn der staatlich zu finanzierenden Impfkampagne ab dem

Jahresbeginn 2021, noch nicht abzusehen war der Finanzbedarf der aufzubauenden Impfzentren. Damit war für den Haushaltsgesetzgeber insgesamt der pandemiebedingte Mehrbedarf nicht exakt schätzbar, zumal Bund und Länder eine gleichgerichtete Konjunkturpolitik verfolgten und nach wie vor verfolgen und deshalb für das Land weitere Unsicherheiten über zusätzliche Kofinanzierungsprogramme des Bundes bestanden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Sondergutachten vom 22. März 2020, aaO, S. 3, fünf angesichts der Pandemie dringliche Handlungsfelder benannt; unter Nr. 5 findet sich unter anderem „Erprobung und Ausbau mobiler Arbeit und digitaler Verwaltung“.

§ 4 Abs. 1 Nr. 6 SVMVFG M-V nennt „Bildung und Wissenschaft“, insbesondere „die Digitalisierung von Schulen und Hochschulen, den Ausbau der Ganztagsbetreuung sowie den Schulbau“. Auch dies sind durchgehend pandemieunabhängige Handlungsfelder, in der Pandemie sind aber alle genannten Bereiche auf eine beschleunigte Digitalisierung und Projektdurchführung angewiesen. Dies betrifft insbesondere die Ganztagesbetreuung und den Schulbau: praktisch von einem Tag auf den anderen entstanden veränderte Arbeitsumfelder, zunächst durch die verstärkte Nutzung von Wohnungen als Home-Office, aber auch für Mitarbeiter in der sog. kritischen Infrastruktur außer Haus. Beides verlangt verstärkte Betreuung schulpflichtiger Kinder, die durch geeignete schulische Baumaßnahmen unterstützt werden muss. Schulische Baumaßnahmen betreffen auch Umbau- und Einbaumaßnahmen, etwa mit Blick auf Luftfilter. Die durch die Pandemie erzwungenen Veränderungen der Arbeitsprozesse, aber auch die Verlagerung von Lehr- und Lernprozessen in den digitalen Raum erklären die Notwendigkeit der darauf bezogenen und deshalb pandemiebedingten Maßnahmen.

Zunächst ist es eine allgemeine und dauerhafte staatliche Aufgabe, für eine möglichst krisenfeste Infrastruktur im medizinischen, schulischen und sonstigen Bereich mit regulären Haushaltsmitteln vorzusorgen. Das ändert aber nichts daran, dass es außergewöhnliche Erscheinungen und Krisenerfordernisse geben kann, die schlechterdings nicht vorhergesagt werden können und für die deshalb nicht umfassend Vorsorge getroffen werden kann.

Offensichtlich pandemiebedingt und pandemiebezogen ist auch Nummer 7 des § 4 Abs. 1 SVMVFG M-V, die „coronabedingte Maßnahmen“ zugunsten der Kommunen umfasst, „insbesondere für die Finanzausstattung [...] sowie die Umsetzung des Breitbandausbaus.“ Der Coronabezug bei den kommunalen Steuermindereinnahmen ist unstrittig. Bund und Länder kompensieren dabei gemeinsam die Gewerbesteuerausfälle der Kommunen im Jahre 2020 (vgl.



Art. 143h GG). Aufgrund der Pandemie gestiegene Ausgaben der Kommunen können Ausgleichspflichten des Landes im kommunalen Finanzausgleich nach sich ziehen. Auch in der Krise hat das Land im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit die kommunale Finanzausstattung zu sichern. Dass Kompensationspflichten des Landes wie im Fall des Art. 143h GG im Wege der (Verfassungs-)Rechtsänderung entstehen oder entstanden sind, stellt die Finanzierbarkeit durch Notlagenkredite trotz der Voraussetzung, dass sich die Notlage der Kontrolle des Staates entziehen muss, nicht in Frage. Der Finanzbedarf in der Notlage, der mit Krediten abgedeckt wird, kann auch durch staatliche Krisenabwehrreaktionen entstehen.

Der Breitbandausbau weiterhin ist zwar eine infrastrukturelle Maßnahme mit Notwendigkeit für die Daseinsvorsorge auch völlig ohne Krisenbezug. Die in der Krise notwendigen und zuvor unvorhersehbaren Maßnahmen, die Arbeitsprozesse, Lernen und Verwalten digitalisiert und auch in den häuslichen Bereich verlegt haben, haben aber diesem Ausbau, wiederum in Gestalt einer Beschleunigung, besondere Bedeutung gegeben.

Dazu *Bertschek*, Digitalisierung – der Corona-Impfstoff für die Wirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 2020, S. 653ff.

h) Nach § 2 Abs. 2a S. 1 HG 2020/2021 darf das Finanzministerium gemäß Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt. LV iVm § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, Abs. 6 u. 7 LHO M-V zur Deckung von Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Haushaltsjahr 2020 im Rahmen der Nettokreditaufnahme Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 2 850 000 000 Euro aufnehmen, um im Jahr 2020 haushaltsrechtlich eine entsprechende Zuführung an den „MV-Schutzfonds“ zu ermöglichen, über den die coronabedingten Ausgaben des Landes finanziert werden. Nach § 2 Abs. 2a S. 2 HG 2020/2021 gilt die Kreditermächtigung auf der Kassenebene zur Sicherstellung der Liquidität unter Wirtschaftlichkeitsaspekten fort, „bis die notwendigen Entnahmen aus dem Sondervermögen ‚MV-Schutzfonds‘ zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen getätigt und bis die Kredite zur notwendigen Finanzierung der Zuführungen an das Sondervermögen ‚MV-Schutzfonds‘ tatsächlich am Kreditmarkt aufgenommen worden sind“. In diesen Regelungen verbinden sich zwei verfassungsrechtliche Fragen und Anforderungskomplexe: Zum einen die zunächst dem Art. 65 Abs. 2 S. 2 LV unter Berücksichtigung der Jährlichkeit zu entnehmenden Anforderungen an die mögliche Höhe der Kreditaufnahme, die zum anderen mit den inhaltlichen und zeitlichen Handlungsmöglichkeiten und Grenzen der vom Haus-



haltsgesetzgeber gewählten Finanzierung der Corona-Ausgaben über ein Sondervermögen gemäß Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV in Einklang zu bringen sind.

Jede Nettokreditermächtigung im Kernhaushalt, auch die Notlagenkreditermächtigung, ist verfassungsrechtlich als Instrument ausgestaltet, um eine zwischen prognostizierter Ausgabenhöhe und prognostizierten laufenden (Steuer-)Einnahmen bestehende Lücke zu schließen. Die Verkopplung der Nettokreditaufnahme mit dem jährlichen (§§ 1, 4 LHO M-V) Haushalt bedeutet, dass die Notlagenkreditermächtigung der Abschätzung der danach erforderlichen Kredithöhe bedarf.

Für die Höhe der Kreditaufnahme ist danach das jährlich zu bestimmende Merkmal der „erheblichen“ Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes bedeutsam. Ausdrückliche Begrenzungen der Kredithöhe enthält Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt LV nicht. Bisherige Konkretisierungsversuche gelangen kaum darüber hinaus, dass es hier um den abzuschätzenden „jährlich nötigen Finanzbedarf“ zur Überwindung der Krise geht,

vgl. *Lenz/Burgbacher*, NJW 2009, S. 2561 ff., 2564.

oder dieser Bedarf „außerordentlich hoch“ sein muss, was nicht der Fall sei, wenn der „plötzlich auftretende Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabekürzungen oder Steuererhöhungen gedeckt werden“ könne.

*Christ*, NVwZ 2009, S. 1333 ff., 1336.

Das hat zu dem Vorschlag geführt, in der „Verfassungsinterpretation und -praxis“ die „Herausbildung eines angemessenen Schwellenwertes“ anzustreben, „um die verfassungsrechtlichen Vorgaben vollzugstauglich zu machen [...]“.

*Kube*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 115 Rn. 194.

Auf diese Weise könnte auch das Andauern der Notsituation in Folgejahren nach vereinfachten Kriterien festgestellt werden. Die nach einem Schwellenwert zu bemessende Beeinträchtigung der Finanzlage würde ein Fortbestehen der Notlage auch in folgenden Haushaltsjahren indizieren. Nur: Das Jahr 2020 – ausgerechnet das Jahr, in dem erstmals die neuen Schuldenregeln nach Art. 109 Abs. 3, 143d Abs. 1 GG, Art. 65 Abs. 2, 79a LV für die Aufstellung des Landeshaushalts

galten – war zugleich das erste Jahr einer außergewöhnlichen Notsituation, so dass sich Schwellenwerte in der Staatspraxis noch nicht bilden konnten. Zudem: Der Haushaltsgesetzgeber ist keineswegs gezwungen, sich an Schwellenwerten zu orientieren. Sein Gestaltungsspielraum eröffnet verschiedene Möglichkeiten, den über Notlagenkredite zu deckenden Finanzbedarf abzuschätzen.

Gemessen daran und würde man dies allein auf das Jahr 2020 beziehen, war die mit 2,85 Mrd. angesetzte Kreditermächtigung – knapp 30 v.H. des Gesamtvolumens des Haushalts von 9,36 Mrd. Euro (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 HG 2020/2021) – hoch, wenngleich im Vergleich mit den Kreditermächtigungen in anderen Ländern und im Bund nicht ungewöhnlich. Nach zwei Nachtragshaushalten enthielt der Bundeshaushalt 2020 eine Kreditermächtigung von 220 Mrd. Euro, knapp 40 v.H. des Haushaltsgesamtvolumens. Die Länder planten 2020 insgesamt mit einer Nettokreditaufnahme von mehr als 100 Mrd. Euro, in Nordrhein-Westfalen betrug die Nettokreditaufnahme 25 Mrd. Euro, in Sachsen 6 Mrd. Euro, um zwei Beispiele zu nennen.

Vgl. Länderfinanzbericht, in: Junkernheinrich/Korioth u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 20 ff., 219, 257.

Die Kreditermächtigung des Jahres 2020 über 2,85 Mrd. Euro war bewusst weit bemessen. Wäre sie allein auf den coronabedingten Finanzbedarf des Jahres 2020 bezogen, hätte sie nicht der auf einen realen Bedarf bezogenen Abschätzungspflicht des Haushaltsgesetzgebers entsprechen können.

Das verletzt aber nicht den Grundsatz der Jährlichkeit und den der sachlichen und zeitlichen Spezialität, ferner der Wahrheit und Klarheit des Haushalts. Es ging auch um den prognostizierten Notlagenbedarf des Folgejahres 2021 und teilweise darüber hinaus. Geplant war beispielsweise zu diesem Zeitpunkt der Beginn der staatlich zu finanzierenden Impfkampagne ab dem Jahresbeginn 2021, noch nicht abzusehen war der Finanzbedarf der aufzubauenden Impfzentren, da unter anderem noch nicht die Finanzierungsverantwortung geklärt war. Sie übergeht vor allem aber die Besonderheiten der vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion der Notlagenfinanzierung über die Errichtung des Sondervermögens „MV-Schutzfonds“, die an Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV zu messen und sodann in praktische Konkordanz mit den Anforderungen des Art. 65 Abs. 2 S. 2 2. Alt. LV zu bringen ist. Das ist im Folgenden auszuführen. Insbesondere ist zu beachten, dass der Weg, die coronabedingten Maßnahmen über den „MV-Schutzfonds“ zu finanzieren, gegenüber einer Fi-

nanzierung aus dem Kernhaushalt besondere Kontrollmechanismen und Restriktionen der Kreditfinanzierung von Maßnahmen eröffnet hat.

## 2. Die Zulässigkeit des Sondervermögens

Sondervermögen sind nach der Verwaltungsvorschrift (VV) 2.1 zu § 26 LHO M-V rechtlich unselbstständige und abgesonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.

Das entspricht dem allgemeinen Begriffsverständnis, vgl. *Rossi* in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 26 BHO Rn. 9.

Aus Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV folgt zunächst, dass die Errichtung von Sondervermögen zulässig ist: Bei „Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen“ in den Haushaltsplan eingestellt zu werden. Für unselbstständige Sondervermögen gilt eine in der Verfassung vorgesehene Ausnahme vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushalts. Art. 61 Abs. 1 S. 2 LV erwähnt nicht die im Finanzrecht des Bundes und der Länder anerkannten ungeschriebenen Voraussetzungen für die Errichtung eines Sondervermögens. Es bedarf eines formellen Gesetzes, das die Aufgaben und die Bewirtschaftungsgrundsätze des Sondervermögens festlegt, und materiell eines wichtigen Grundes für die Auslagerung von Aufgabenfinanzierungen aus dem Kernhaushalt.

*Hillgruber/Drüen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. III, 7. Auflage 2018, Art. 110 Rn. 59, verlangen lediglich ein hinreichend bestimmtes Gesetz. Für das Bundesrecht hat das Bundesverfassungsgericht offengelassen, „ob und bejahendenfalls welche Vorgaben dem Art. 110 GG hinsichtlich der Errichtung und Bewirtschaftung von Nebenhaushalten zu entnehmen sind“, BVerfGE 129, 356 (367).

Beide Gründungsvoraussetzungen liegen hier vor. Das Sondervermögensgesetz „MV-Schutzfonds“ enthält die formellgesetzliche Grundlage, der wichtige Grund liegt in den Besonderheiten bei der finanziellen Bewältigung der Corona-Krise (zu dieser Zwecksetzung § 2 SVMVFG M-V), die Aufgaben- und Verwendungsfelder nennt § 4 SVMVFG M-V. Die Folgen der Corona-Krise lassen sich besser bewältigen, wenn es ein Instrument gibt, mit dem möglichst schnell und flexibel Finanzierungsentscheidungen im Einzelfall getroffen werden können. Hier den Weg des Sondervermögens zu gehen und im Sondervermögen konzentriert und transparent die Finanzierungsvorgänge der Corona-Abwehrmaßnahmen zu bündeln, hält sich im Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum von Exekutive und Legislative.

Dazu jetzt auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, Rn 132ff., zu dem dortigen Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“.

Elf andere Länder haben aus gleichen Gründen vergleichbare Instrumente geschaffen. Nordrhein-Westfalen etwa hat ein Sondervermögen errichtet, dem Kredite bis zu einer Höhe von 25 Mrd. Euro zugeführt werden dürfen.

  
Stefan Koriath