

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Regensburger Str. 33a
10777 Berlin

Berlin, d. 9.5.2022

Verfassungsrechtliche Bewertung der aus dem Sondervermögen „MV-Schutzfonds“ finanzierten Maßnahmen

Auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2. Alt., S. 5 GG hat das Land Mecklenburg-Vorpommern in Art. 65 Abs. 2 S. 2 LV eine den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechende Schuldenbremse einschließlich Notfallklausel normiert und 2020 auf dieser Verfassungsgrundlage ein Sondervermögensgesetz „MV-Schutzfonds“ erlassen sowie diesem in zwei Tranchen einen Betrag von 2,85 Mrd. € aus dem Kernhaushalt kreditfinanziert zugeführt. In § 4 des Gesetzes sind Regelungen über die Verwendung des Sondervermögens bis 2024 getroffen worden.

In § 5 Abs. 2 dieses Gesetzes soll nunmehr geregelt werden, dass der Wirtschaftsplan jahresbezogene Ausgabenansätze sowie den verbleibenden Gesamtfinanzierungsbedarf zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen ausweist. Bleibt der Gesamtfinanzierungsbedarf unter dem Restbestand, ist der verbleibende Anteil nach § 4 Abs. 1 Nr. 9 zur Tilgung zu verwenden.

Die geplante Neuregelung bietet den Anlass dafür, eine Reihe von Fragen zur Bildung, zur konkreten Verwendung und zum Fortbestand des Sondervermögens zu erörtern.

Dass der Landtag des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2020 angesichts der Corona-Pandemie grundsätzlich befugt war, eine Notsituation im o.g. verfassungsrechtlichen Sinne festzustellen, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt, und aufgrund dessen ein Sondervermögen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie und ihrer Folgen zu bilden, dem kreditfinanzierte Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt worden sind, steht rechtlich außer Frage.

Maßgeblich für die konkret getroffenen Regelungen ist es, ob und inwieweit der Gesetzgeber bei der Zweckbestimmung der Höhe und der zeitlichen Erstreckung verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt.

Der Wortlaut der Verfassungsnormen in Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 65 Abs. 2 LV MV enthält insoweit keine ausdrücklichen Begrenzungen; diese ergeben sich aber sowohl aus der Entstehungsgeschichte als auch aus dem Sinn und Zweck der gegenüber der Vorläuferregelung strikter angelegten Schuldenbremse und aus dem systematischen Zusammenhang dieser Ausnahmeregelung im Verhältnis zum grundsätzlichen Netto-Neuverschuldungsverbot. Darüber besteht grundsätzliche Einigkeit, die sich nicht nur in verfassungsrechtlichen Kommentierungen, sondern mittlerweile auch in zwei

landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 27.10.2021 bzw. vom 1.4.2022 niedergeschlagen hat. Danach müssen aufgrund des Charakters der Notfallklausel als eng gefasster Ausnahme vom grundsätzlichen Netto-Neuverschuldungsverbot sowohl die Kreditaufnahme selbst wie die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet und erforderlich seien. Zudem muss die notlageninduzierte Neuverschuldung den Grundsatz der haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit genügen. Danach müssen die Kreditaufnahme und die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotential der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete stehen.

Zwischen dem krisenauslösenden Ereignis und der erhöhten Kreditaufnahme muss in sachlich-inhaltlicher und in zeitlicher Hinsicht ein finaler Veranlassungszusammenhang für jeden wesentlichen Ausgabeposten und für jedes Maßnahmenpaket bestehen. Dabei muss über die Annahme einer Notlage sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme – bzw. ihrer Verwendung – in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden.

Hinsichtlich aller vorgenannten Kriterien kommt dem Landesgesetzgeber aufgrund des prognostischen Charakters der Krisenbewältigungsmaßnahmen ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, dem eine verfassungsgerichtlich überprüfbare Darlegungs- und Begründungspflicht des Gesetzgebers korrespondiert. Hier – also im Verhältnis von verfassungsrechtlichen Vorgaben, gesetzgeberischem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum und gerichtlicher Kontrolldichte – unterscheiden sich die bisher ergangenen Entscheidungen des HessStGH und des VerfGH Rheinland-Pfalz recht deutlich.

Mit der herrschenden Auffassung im Schrifttum muss es bei der Schuldenbremse darum gehen, die verfassungsgerichtliche Justitiabilität der sachlich-inhaltlichen und temporalen Konkretisierung durch den Gesetzgeber zur Wirksamkeit kommen zu lassen. Sinn und Zweck der Schuldenbremse und dem Willen des historischen Gesetzgebers widerspricht es, wenn der Haushaltsgesetzgeber anlässlich einer einschlägigen Notsituation den staatlichen Schuldenstand jeweils unbegrenzt erhöhen dürfte. Das würde bedeuten, dass die im Jahre 2009 in Reaktion auf die Finanzkrise und die zuvor relativ unwirksame Schuldenbegrenzungsregelung neu ausgerichtete Schuldenbremse des Grundgesetzes und in der Folgezeit auch der Landesverfassungen zur effektiven Schuldenbegrenzung so ausgelegt würde, dass sie dauerhaft keine Wirkung zu entfalten vermöchte. Die sachlich-inhaltlichen und temporal legitimen Ziele, die in der Notsituation verfolgt werden dürfen, sind also verfassungsrechtlich näher einzuhegen. Blieben sie demgegenüber unbestimmt und würden sie in einer rein politische, nicht justiziable Verantwortungssphäre des Haushaltsgesetzgebers verlagert, hätte dies im Ergebnis zur Folge, dass die normative Begrenzungsfunktion der Schuldenbremse von 2009 im Grundgesetz und von 2011 in der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern ins Leere ginge.

Die Aufgabe der Verfassungsauslegung besteht aber darin, die juristische Wirkkraft grundgesetzlicher und landesverfassungsrechtlicher Normen zu entfalten und nicht ihre Wirkung zu unterminieren. Eine Aufhebung der begrenzenden Wirkung der Schuldenbremse des Grundgesetzes wäre, sofern dies gewollt sein sollte – allein Aufgabe des verfassungsändernden Gesetzgebers, nicht aber der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts oder des Landesverfassungsgerichts von Mecklenburg-Vorpommern.

Mit Blick auf § 4 sowie die beabsichtigte Neuregelung in § 5 Abs. 2 Sondervermögensgesetz bedeutet dies: Der Gesetzgeber hat für eine verfassungsgemäße Mittelverwendung der in das Sondervermögen eingestellten Mittel zu begründen, dass für jeden wesentlichen Ausgabeposten und für jedes Maßnahmenpaket ein finaler Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Corona-Pandemie besteht. Bei diesen Darlegungen und Begründungen besteht zwar ein gewisser Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum; das Vorliegen der Verknüpfung ist aber verfassungsrechtlich überprüfbar.

Die bloße Behauptung, Maßnahmen hätten eine konjunkturbelebende Wirkung, reicht angesichts des Vorhandenseins einer spezifischen Konjunkturkomponente in der Schuldenbremse neben der Notfallklausel für die Inanspruchnahme der Notfallklausel keinesfalls aus. Die Konzeption der Schuldenbremse besteht nämlich darin, dass die Schuldenbremse im Konjunkturverlauf atmet. Für die Normallage gilt ein striktes Netto-Neuverschuldungsverbot. Dieses wird durch die jeweils anhand von vorgegebenen Parametern zu messende konjunkturelle Lage modifiziert. Je nach Konjunkturlage kommt dabei eine Ausweitbarkeit der Nettokreditaufnahme für konjunkturbelebende Maßnahmen ebenso in Betracht wie die Verpflichtung, in Überhitzungssituationen Überschüsse zur Konjunkturdämpfung zu erwirtschaften. Mit der dem spezifischen Ziel der konkreten Krisenbekämpfung dienenden Notfallklausel hat dieser Mechanismus nichts zu tun.

§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 8 Sondervermögensgesetz dienen final der Bekämpfung der Pandemiefolgen. Dies gilt ebenso für die Corona-bedingte Unterstützung der Kommunen in Nr. 7.

Bei der Digitalisierung einschließlich der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (Nr. 5) und der Schuldigitalisierung (Nr. 6), beim Breitbandausbau (Nr. 7), beim Ganztagsbetreuungsausbau und beim Schulbau (Nr. 6) handelt es sich entgegen um Aufgabenstellungen des Landes, die schon vor Corona gegeben waren und auch nach Beendigung der Pandemie zu erfüllen sind. Ein notlagenbedingter finaler Veranlassungszusammenhang ist insoweit offenkundig ausgeschlossen. Auch wenn man sich die Corona-Pandemie hinwegdenkt, waren und sind diese Aufgaben landesseitig zu erfüllen und mit Finanzmitteln zu unterlegen. Ihre Finanzierung hat daher ausschließlich im Rahmen der Schuldenbremse aus dem Kernhaushalt und nicht aus dem Sondervermögen zu erfolgen. Mittel des Sondervermögens hätten auf diesen Aufgabenfeldern also nicht eingesetzt werden dürfen.

Für die übrigen Corona-bedingten Maßnahmen gilt, dass jeweils jahresbezogen festgestellt und begründet werden muss, ob weiterhin ein finaler Veranlassungszusammenhang in sachlich-inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht besteht. Wenn diese zu verneinen sind, sind die

bereitgestellten Mittel nach § 4 Abs. 1 Nr. 9 Sondervermögensgesetz zur Tilgung zu verwenden.



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des
Landtags Mecklenburg-Vorpommern
Herrn Tilo Gundlack, MdL

per Mail

Würzburg, den 10.5.2022

Sachverständige Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Bewertung der aus dem Sondervermögen „MV Schutzfonds“ finanzierten Maßnahmen

Mit Schreiben vom 3. Mai 2022 hat der Vorsitzende des Finanzausschusses des Landtags Mecklenburg-Vorpommern den Unterzeichner um eine sachverständige Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Bewertung der aus dem Sondervermögen „MV Schutzfonds“ finanzierten Maßnahmen.

Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach, wobei ich mich – auch in Ansehung des engen zeitlichen Rahmens – auf einzelne Aspekte beschränken muss.

1. Beurteilung des Sondervermögens „MV Schutzfonds“ aus verfassungsrechtlicher Sicht.

Sondervermögen sind Vermögensmassen, die neben dem eigentlichen Staatshaushalt existieren und der Finanzierung bestimmter spezieller Zwecke oder Aufgaben zu dienen bestimmt sind. Als Ausnahmen neben dem „regulären“ Haushalt sind sie per se besonders rechtfertigungsbedürftig, da es sich um eine Abweichung vom haushaltsrechtlichen Normalzustand handelt (ausführlich zu den Rechtfertigungsmaßstäben VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 1.4.2022, Rdziff. 157 ff.).

In haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht erweisen sie sich als Beschränkung der parlamentarischen Budgetkontrolle und damit des „Königsrechts des Parlaments“; bei Sondervermögen wird aber die parlamentarische Budgetkontrolle geschwächt und die Ausgabenverantwortung auf die Exekutive verlagert. Das ist aber schon mit Blick auf die Grundsätze der Einheitlichkeit und Vollständigkeit eines Haushalts problematisch, wenn – so wie es Art. 110 GG für den Bund normiert – *alle* Einnahmen und *alle* Ausgaben in *einen* Haushalt einzustellen sind; zudem bringen Sondervermögen auch die Gefahr mit sich, dass weitere finanzverfassungsrechtliche Vorgaben – wie beispielsweise die Schuldenbegrenzungsregelungen des Grundgesetzes oder ver-

gleichbare Bestimmungen in den Landesverfassungen – unterlaufen werden. Schon aus diesen Gründen sind – was im Übrigen auch der jüngeren Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in Hessen und Rheinland-Pfalz entspricht – die entsprechenden Sondervermögen einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle am Maßstab des auch insoweit zwingenden Haushaltsverfassungsrechts zu unterwerfen.

2. Das Erfordernis einer strikten Konnexität

Dem Haushaltsverfassungsrecht – und dies gilt sowohl für den Bund als auch für die Länder – lässt sich keine *absolute* Obergrenze der Verschuldungsregeln in Art. 109 Abs. 3 GG oder in Art. 115 Abs. 2 GG entnehmen; wohl aber enthält die Verfassung – als zwingendes Recht – *relative* Grenzen durch die Bezugnahme auf Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen. Ungeachtet aller Auslegungsschwierigkeiten ist damit ein Finanzbedarf in den Blick genommen, der zur Bewältigung oder Überwindung der Notsituation geeignet und erforderlich und auch insgesamt angemessen ist. Das Grundgesetz verlangt also einen Zusammenhang zwischen Notlage und irregulärer Verschuldung (*notlagenspezifischer Konnex*).

Dieser Befund entspricht im Übrigen auch der ganz herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur (vgl. nur aus der Rechtsprechung zuletzt: *HessStGH*, Urt. v. 27.10.2021, Ls. 13; *VerfGH Rh.-Pf.*, Urt. v. 1.4.2022; im Schrifttum: *Heintzen* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 109 Rn. 37; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtrau/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl., 2018, Art. 109 Rn. 148; *Kube*, in: Dürrig/Herzog/Scholz (Begr.), GG, 95. Ergl., 2021, Art. 109 Rn. 217 f.; Art. 115 Rn. 197; *Reimer*, in: BeckOK, GG, 49. Ergl., 2021, Art. 115 Rn. 67). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Haushaltsverfassungsrecht es dem Haushaltsgesetzgeber jedenfalls nicht gestattet, alle Maßnahmen als in irgendeiner Art verschuldungsnotwendig zu deklarieren und so die Eignung zur Notlagenüberwindung zu behaupten. Kreditäre Mittel müssen daher direkt und zeitnah zur Notlagenbewältigung eingesetzt werden. Dieses materielle Gebot kann aber nur dann effektiv sein, wenn es auch – durch die Opposition, die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichtsbarkeit – nachvollziehbar ist, was entsprechende Darlegungs- und Begründungsanforderungen (dazu *BVerfGE* 79, 311 (344 f.); 119, 96 (140 f.); noch strenger *NdsStGH*, NVwZ 1998, 1288 (1290); *LVerfG M-V*, LKV 2006, 23 (23); *BerlVerfGH*, NVwZ 2004, 210 (212); *VerfGH NRW*, NVwZ 2011, 805 (806 f.)) nach sich zieht, die auf Transparenz der Entscheidungsfindung abzielen und eine entsprechende begleitende und nachgelagerte Kontrolle ermöglichen. Die vorgenannten Probleme verstärken sich, wenn in einem Haushalt schuldenfinanziert Rücklagen für die Finanzierung zukünftiger Ausgaben gebildet werden. Dies wirft Fragen mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 6 Abs. 1 HGrG, § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO) und das Jährlichkeitsprinzip (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG). Dies gilt insbesondere für die Frage der fehlenden „Etatreife“, wenn nämlich die Mittel für Ausgaben „aufgespart“ werden, die im entsprechenden Haushaltsjahr noch nicht zwingend zu erwarten sind; erst recht gilt dies für eine unbestimmte Verlagerung in die Zukunft, was faktisch jede zeitnahe Mitsprache und Kontrolle ausschließt. Zudem verlangt die Rechtsprechung auch, dass die Rücklagenzuführung dazu geeignet sein muss, den mit der erhöhten Kreditaufnahme verfolgten Zweck zu dienen (vgl. nur *VerfGH NRW*, NVwZ 2011, 805 (806, Rn. 93)

Unbestreitbar rechtfertigte die Corona-Pandemie eine Ausweitung der Kreditaufnahme, da der Zusammenhang zwischen Notlage und Finanzbedarf hinreichend dargelegt wurde und insoweit auch objektiv der notlagenspezifische Konnex erfüllt war. Wenn aber die entsprechenden Mittel nicht für die Notlagenbewältigung erforderlich waren, so können diese Mittel auch nicht unter Missachtung des notlagenspezifischen Konnexes umgewidmet werden und durch einen anderen – unstreitig auch legitimen – Zweck gerechtfertigt werden; die Nichterforderlichkeit der Mittel führt zur *Unterbrechung des notlagenspezifischen Konnexes*; eine andere Notlage ist nicht er-

sichtlich, die ursprünglich für einen Zweck gerechtfertigte Ermächtigung gestattet keine nachträgliche Zweckänderung, wenn es sich um ursprünglich im Wege der Kreditaufnahme aufgenommene Mittel handelt.

3. Investitionsmaßnahmen und unmittelbarer Sachzusammenhang

Soweit in der jüngeren Rechtsprechung (dies gilt in Sonderheit für die Entscheidung des VerfGH Rh.-Pf. vom 1.4.2022) der Eindruck erweckt wird, dem Haushaltsgesetzgeber stehe ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum zu, so konterkariert diese Rechtsprechung das Gebot einer möglichst effektiven Einschränkung der staatlichen Kreditaufnahme. Während für eine Vielzahl von Einzelbereichen ein solcher Zusammenhang aufgezeigt werden kann, dürfte dies jedenfalls nicht für solche Aufgaben gelten, deren politische Relevanz auch schon vor der Pandemie bekannt war (dies gilt sowohl für die Bereiche der Digitalisierung und des Breitbandausbaus, dürfte aber auch für die Notwendigkeit verstärkter Klimaschutzanstrengungen gelten. Auch wenn diese Herausforderungen die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen können und die zu unternehmenden Anstrengungen auch von erheblichem Umfang sein mögen, so rechtfertigt dies aber nicht, diese Aufgaben als eine „außergewöhnliche Notsituation“ zu deklarieren, um damit die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu unterlaufen (vgl. insoweit nur VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 1.4.2022, Rdziff. 150).

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*