



## Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“

### A. Auftrag

Am 27. August 2020 wurden im Landtag Rheinland-Pfalz in erster Beratung das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landeshaushaltsgesetzes 2019/2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020)<sup>1</sup> sowie das Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ (Corona-Sondervermögensgesetz)<sup>2</sup> behandelt. Nach dem Zeitplan sollen die Gesetze im Plenum vom 16. bis 17. September 2020 verabschiedet werden.

Mit Schreiben vom 26. August 2020 hat sich die AfD-Fraktion an den Präsidenten des Landtags gewandt und bittet um eine Darstellung der Rechtslage durch den Wissenschaftlichen Dienst. Dabei sollen insbesondere fünf, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Gesetzentwürfe betreffende Fragen beantwortet werden.

Zur Begründung des Auftrags führt die Fraktion im Wesentlichen aus:

Der Nachtragshaushalt sehe eine Finanzierung durch zusätzliche Kredite in Höhe von 3,453 Mrd. EUR und 50 Mio. EUR durch Entnahme aus der Breitbandinfrastrukturrücklage vor. Nach Art. 115 Abs. 2, Art. 117 Abs. 1 Landesverfassung (LV) sei prinzipiell eine Neuverschuldung des Haushalts nicht möglich. Eine Ausnahme bestehe, wenn eine außergewöhnliche Notsituation vorliege (vgl. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2. a) LV), welche mit der Corona-Pandemie zweifellos gegeben sei. Fraglich sei jedoch, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen zusätzliche Ausgaben, die schuldenfinanziert seien, getätigt werden dürften.

Ein im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Deutschland e.V. von *Prof. Dr. Christoph Gröpl* erstattetes Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs des Zweiten (Bundes-)Nachtragshaushaltsgesetzes vom 29. Juni 2020,<sup>3</sup> dessen Ergebnisse aufgrund ähnlicher bis vergleichbarer Normen auf das hiesige Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 übertragbar seien, stelle im Wesentlichen fest:

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 17/12720.

<sup>2</sup> LT-Drs. 17/12717.

<sup>3</sup> Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 – Zweites Nachtragshaushaltsgesetz

**In seiner Funktion als Beratungs-, Gutachter- und Gesetzgebungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.**

- Die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung von Rücklagen, Fonds oder Sondervermögen sei auch in einer Notlagensituation unzulässig („*man verschulde sich, um zu sparen*“).
- Es widerspreche auch in einer Notsituation den Grundsätzen der Schuldenbremse, wenn man sich verschulde, obwohl noch in einem hohen Maß Rücklagen bestünden.
- Eine Notlagenverschuldung müsse durch die Notlage veranlasst sein, also in einem Zurechnungszusammenhang stehen.

Der Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sehe Zuführungen an das Corona-Sondervermögen in Höhe von 1,0953 Mrd. EUR vor. Nach der Gesetzesbegründung<sup>4</sup> bestünden keine Alternativen, da eine Veranschlagung im Landeshaushalt „*weit weniger gerecht*“ wäre und die Betroffenen durch das Sondergesetz Planungssicherheit hätten. Durch die Einstellung von Verpflichtungsermächtigungen bestehe jedoch schon eine gewisse Planungssicherheit.

Auch bei anderen Maßnahmen des Landes, gerade im Bereich der Infrastruktur, gebe es häufig langfristige Projekte, zu denen kein Sondervermögen eingerichtet werde. Neben der rechtlichen Fragwürdigkeit bestehe also auch kein hinreichender Sachgrund, warum die Ausgaben nicht aus den zukünftigen Haushalten finanziert werden könnten und stattdessen ein kreditfinanziertes Sondervermögen notwendig wäre.

Auch der Landesrechnungshof habe entsprechende Zweifel. Präsident *Berres* habe hierzu gesagt: „*Nach Auffassung des Rechnungshofs steht es mit der Schuldenbremse nicht im Einklang, Mittel für einen mehrjährigen Bedarf zulasten der Nettokreditaufnahme 2020 unter Berufung auf die vorliegende außergewöhnliche Notsituation vorzusehen.*“<sup>5</sup>

Weiter habe das Land in den vergangenen Jahren eine Haushaltssicherungsrücklage im Umfang von derzeit etwa 1 Mrd. EUR aufgebaut. Sie diene gemäß § 10 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 insbesondere zur „*Reduzierung oder Vermeidung von Nettokreditaufnahme*“. Eine Entnahme dieser Haushaltssicherungsrücklage sei im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 nicht vorgesehen. Durch die entsprechende Inanspruchnahme und dem Verzicht auf das Corona-Sondervermögen könnte die Neuverschuldung auf ein Maß von etwa 1,5 Mrd. EUR reduziert werden.

---

2020 – mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, [https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groepl/linked\\_pdfs/Groepl\\_RGA\\_NHh20-2\\_BdSt.pdf](https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/groepl/linked_pdfs/Groepl_RGA_NHh20-2_BdSt.pdf) (Abruf vom 27. Aug. 2020).

<sup>4</sup> Vgl. LT-Drs. 17/12717, S. 2.

<sup>5</sup> Vgl. Rhein-Zeitung vom 26. Aug. 2020, S. 1.

## B. Stellungnahme

Im Interesse einer Fertigstellung der Stellungnahme noch vor Verabschiedung der Gesetzentwürfe und der dadurch bedingten Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit können in der nachfolgenden Stellungnahme nur die für das aktuelle Gesetzesvorhaben wesentlich erscheinenden Fragestellungen kursorisch in den Blick genommen werden.

Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass für die vorliegenden Entwürfe im Rahmen der nachfolgenden Prüfung zwar keine evidenten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgemacht werden können, ein verfassungsrechtliches Restrisiko vor dem Hintergrund der auch bereits im Auftrag angesprochenen abweichenden Auffassungen jedenfalls nicht vollständig ausgeschlossen werden kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zu der Thematik der notlagenbedingten Verschuldung auf Grundlage der „neuen“ Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 LV („strukturelles Neuverschuldungsverbot“) bislang keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ergangen ist.

### I. Beabsichtigte Regelungen

Hintergrund der Gesetzentwürfe ist die Bereitstellung weiterer, für die Bewältigung der Corona-Pandemie und der dadurch ausgelösten Wirtschaftskrise erforderlicher Landesmittel.<sup>6</sup> Insgesamt sind im zweiten Nachtragshaushaltsplan 2020 Mehrausgaben von rund 1.373 Mio. EUR und Mindereinnahmen von rund 1.441 Mio. EUR gegenüber dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz vom 27. März 2020<sup>7</sup> vorgesehen. Die im ersten Nachtragshaushalt veranschlagte Nettokreditaufnahme steigt in der Folge von 638,5 Mio. EUR um 2.814,5 Mio. EUR auf 3.453,0 Mio. EUR. Weitere 50 Mio. EUR werden durch die Entnahme aus der Breitbandinfrastrukturrücklage finanziert.

Nach der für das Haushaltsjahr 2020 geltenden „neuen“ Schuldenregel in Art. 117 LV<sup>8</sup> ist der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV). Ausnahmen gelten u.a. für einen erhöhten Finanzbedarf infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2. a) LV).

Bereits mit dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hat der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation festgestellt. Durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz sollen die notsituationsbedingten Kredite um rund 629 Mio. EUR angehoben werden. Sie steigen somit von rund 572 Mio. EUR auf rund 1.201 Mio. EUR. Gleichzeitig ist im Gesetzentwurf vorgesehen, nochmals eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne der Verfassung festzustellen und den nach Art. 17 Abs. 2 Satz 4 LV erforderlichen Tilgungsplan für die zusätzliche Neuverschuldung zu beschließen.

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden LT-Drs. 17/12720, S. 1 ff., 16 ff.

<sup>7</sup> GVBl. S. 83.

<sup>8</sup> Siebenunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 23. Dez. 2010, GVBl. S. 547.

Mit dem Corona-Sondervermögensgesetz soll ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen im Sinne des § 113 der Landeshaushaltsordnung zur „Bewältigung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie in Rheinland-Pfalz“ (vgl. § 2 Abs. 1, § 3 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz) errichtet werden. Diesem Sondervermögen sollen Mittel des Landeshaushalts im Umfang von 1,0953 Mrd. EUR zugewiesen werden.<sup>9</sup> Die Mittel des Sondervermögens sollen nur für die in § 2 Abs. 2 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz genannten Zwecke verwendet werden dürfen (vgl. § 2 Abs. 4 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz). Diese sind im Einzelnen:

1. Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastruktur,
2. Kofinanzierung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“,
3. Pandemievorsorge im Gesundheitswesen,
4. Stabilisierung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft,
5. Kofinanzierung der Unterstützung des ÖPNV,
6. Kompensation pandemiebedingter Abwesenheiten von Lehrkräften im regulären Schulbetrieb,
7. konjunkturelle Belebung und Minderung pandemiebedingter Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich,
8. Stärkung der Universitätsmedizin,
9. Stärkung der Digitalisierung an Hochschulen,
10. Kofinanzierung für Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden.

Das Land verfügt über eine Haushaltssicherungsrücklage (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 LHO) in Höhe von 1,050 Mrd. EUR<sup>10</sup> i.S.d. § 10 Abs. 4 LHG 2019/2020. Nach dem Wortlaut von § 10 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 LHG 2019/2020 „können“ Mittel aus der Rücklage zur Reduzierung oder Vermeidung von Nettokreditaufnahme entnommen werden.

---

<sup>9</sup> § 2, § 5 Abs. 1 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz, LT-Drs. 17/12720, S. 4 f.; vgl. auch LT-Drs. 17/12717, S. 2, 12.

<sup>10</sup> Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2020 - Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung, S. 34, [https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Jahresberichte/2020/Jahresbericht\\_2020\\_Nr.03\\_Haushaltslage\\_des\\_Landes\\_und\\_ihre\\_voraussichtliche\\_Entwicklung.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Jahresberichte/2020/Jahresbericht_2020_Nr.03_Haushaltslage_des_Landes_und_ihre_voraussichtliche_Entwicklung.pdf) (Abruf vom 31. Aug. 2020).

Das Haushaltsgesetz zum Doppelhaushalt 2019/2020 vom 19. Dezember 2018<sup>11</sup> sieht nach dem Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzen) für das Haushaltsjahr 2020 Zuführungen zur Haushaltssicherungsrücklage von 100 Mio. EUR (Titel 919 01) und an die Rücklage Breitbandinfrastruktur (Titel 919 03) von 50 Mio. EUR vor.<sup>12</sup> Diese Zuführungen wurden bereits im (ersten) Nachtragshaushalt 2020 vom 27. März 2020<sup>13</sup> gestrichen, so dass nunmehr weder Zuführungen an die Haushaltssicherungsrücklage noch an die Rücklage Breitbandinfrastruktur erfolgen.<sup>14</sup>

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 die Auflösung der bestehenden Rücklage Breitbandinfrastruktur von 50 Mio. EUR vor.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> GVBl. S. 411.

<sup>12</sup> Siehe Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzen), S. 22, [https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Haushalt\\_2019\\_2020/EP\\_20\\_final.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Haushalt_2019_2020/EP_20_final.pdf) (Abruf vom 31. Aug. 2020).

<sup>13</sup> GVBl. S. 83; vgl. LT-Drs. 17/11605, S. 17.

<sup>14</sup> Vgl. Nachtragshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020, Einzelplan 20, S. 5, [https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Nachtragshaushalt/NHH\\_2020\\_gesamt.pdf](https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finanzen/Landeshaushalt/Nachtragshaushalt/NHH_2020_gesamt.pdf) (Abruf vom 31. Aug. 2020); vgl. insoweit auch Drs. 17/12720, S. 18.

<sup>15</sup> LT-Drs. 17/12720, S. 3.

## II. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für die Aufnahme zusätzlicher Kredite in außergewöhnlichen Notsituationen (Art. 117 Abs. 1 Sätze 2 bis 5 LV)

Die Landesverfassung gestattet in außergewöhnlichen Notsituationen Ausnahmen vom Verbot der strukturellen Neuverschuldung. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2. a) LV sind Ausnahmen zulässig, soweit sie zum Ausgleich von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind. Die Gründe der Abweichung sind gesondert darzulegen (Art. 117 Abs. 1 Satz 3 LV). Für die insoweit zulässigen Kredite ist ein konjunkturgerechter Tilgungsplan vorzusehen (Art. 117 Abs. 1 Satz 4 LV). Das nähere bestimmt ein Gesetz (Art. 117 Abs. 1 Satz 5 LV).

Die vom Gesetzgeber aufgrund der Corona-Pandemie bereits im (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz festgestellte außergewöhnliche Notsituation, für die „*erheblicher vorübergehender Finanzbedarf*“ vorliegt, ist unstrittig. Hierauf wird daher nachfolgend nicht mehr eingegangen. Verfassungsrechtlich streitig ist, ob die vom Gesetzgeber beabsichtigten Maßnahmen dem Grunde und der Höhe nach verfassungsrechtlich zulässig sind.

Die Landesverfassung verbindet den „*Finanzbedarf*“ mit der „*Notsituation*“ durch die Präposition „*infolge*“. In der Gesetzesbegründung wird dies mit den Worten betont: „*Der erforderliche erhebliche Finanzbedarf bezieht sich auf die Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und der zur Gefahrenabwehr vorbeugenden Maßnahmen*“.<sup>16</sup> Damit dürfte festgehalten werden können, dass im Hinblick auf den Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung sicherzustellen, davon auszugehen ist, dass Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) LV zu einer ergänzenden Kreditaufnahme in dem Umfang ermächtigt, in dem die finanziellen Mittel für die auf die Beseitigung der aus der Naturkatastrophe resultierenden Schäden und zur Überwindung der Naturkatastrophe notwendig sind.<sup>17</sup> Die Höhe der zusätzlich aufzunehmenden Kredite ist nach Maßgabe des Verfassungswortlauts nicht betragsmäßig limitiert.<sup>18</sup>

Dem Gesetzgeber kommt bei der Einschätzung des Tatbestandsmerkmals des „*erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs*“ ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.<sup>19</sup> Dieser dürfte allerdings durch das Gebot einer restriktiven Interpretation von Tatbestandsvoraussetzungen gebunden sein, um zu vermeiden, dass der Ausnahmecharakter der Norm unterlaufen wird.<sup>20</sup>

Der Verfassungswortlaut beschränkt die Kreditaufnahme durch das Erfordernis der „*Notwendigkeit*“ weiter. Damit wird ein Tatbestandsmerkmal aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufgegriffen. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages führt in seinem Gutachten

---

<sup>16</sup> LT-Drs. 15/4966, S. 7.

<sup>17</sup> Allg. M., vgl. nur Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 5 mit Nachweisen in FN 8.

<sup>18</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 5 mit Nachweisen in FN 6.

<sup>19</sup> Vgl. *Wendt*, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 52; Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 5.

<sup>20</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 5 f. mit Nachweisen in FN 10.

vom 7. August 2020 zur Verfassungsmäßigkeit des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 des Bundes<sup>21</sup> zur insoweit übereinstimmenden Rechtslage aus:<sup>22</sup>

*„Zudem muss nach allgemeiner Ansicht die Kreditaufnahme nach Ausmaß und Zweck auch dazu bestimmt und geeignet sein, die Notsituation zu beseitigen.<sup>11</sup> Dies setzt eine sachgerechte Diagnose über das Vorliegen einer Notlage voraus und erfordert eine begründete Prognose, dass durch die erhöhte Kreditaufnahme das Ziel der Bewältigung der Notlage erreicht werden kann.<sup>12</sup> Verfassungsgerichtlich beschränkt sich die Überprüfung der diesbezüglichen Einschätzung und Beurteilung des Gesetzgebers darauf, ob sie nachvollziehbar und vertretbar ist.<sup>13</sup> Darüber hinaus muss die erhöhte Kreditaufnahme erforderlich und angemessen sein.<sup>14</sup> Die Erforderlichkeit verlangt eine Beschränkung der zusätzlichen Kreditaufnahme auf das erforderliche Maß hinsichtlich der Bewältigung und Überwindung der Krisensituation. Hierbei ist vor allem zu prüfen, ob andere Konsolidierungsmaßnahmen zur Reduzierung einer Neuverschuldung ausgeschöpft worden sind.<sup>15</sup> Im Hinblick auf die Angemessenheit sind die Interessen der gegenwärtigen Generationen an einer schnellen und effektiven Krisenbewältigung mit den Interessen künftiger Generationen an möglichst geringen zukünftigen Zins- und Tilgungsbelastungen abzuwägen.<sup>16</sup>*

<sup>11</sup> Tappe/Wernsmann, *Öffentliches Finanzrecht*, 2. Auflage 2019, Rn. 457.

<sup>12</sup> Wendt, a.a.O., Art. 115 Rn 53a; zur früheren Verfassungslage (Art. 115 GG a. F. – erhöhte Kreditaufnahme bei Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) vgl. BVerfGE 79, 311, 345.

<sup>13</sup> BVerfGE 79, 311, 343; BVerfGE 119, 96, 147 ff.; Wendt, a.a.O., Art. 115 Rn 53a.

<sup>14</sup> Wendt, a.a.O., Art. 115 Rn 53a m.w.N.

<sup>15</sup> Wendt, a.a.O., Art. 115 Rn 53a.

<sup>16</sup> Reimer, in: Beck OK GG, Art. 115 Rn 146.“

<sup>21</sup> Vom 14. Juli 2020, BGBl. I S. 1669.

<sup>22</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 6.

### III. Haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze

Den weiteren haushaltsrechtlichen Rahmen für das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und das Corona-Sondervermögensgesetz bilden die aus Art. 116 Abs. 1 und 2 LV folgenden Grundsätze der Jährlichkeit, Fälligkeit, Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sowie das Wirtschaftlichkeitsgebot.<sup>23</sup> Sie dienen der Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts und stellen insoweit eine materielle Bindung für die Haushaltsgesetzgebung dar.<sup>24</sup>

Zu diesen, für Bund und Länder übereinstimmend geltenden, Grundsätzen führt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages im Gutachten vom 7. August 2020 aus:<sup>25</sup>

#### 4.1. Jährlichkeit und Fälligkeit

*Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit ist für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen.<sup>17</sup> Die befristete Planung hat eine zeitliche Bindung der parlamentarischen Ermächtigung dergestalt zur Folge, dass Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nur bis zum Ende des Haushaltsjahrs geleistet bzw. in Anspruch genommen werden dürfen (Grundsatz der zeitlichen Bindung).<sup>18</sup> Beide Grundsätze bezwecken, dass das parlamentarische Budgetrecht durch seine Ausübung in regelmäßigen Zeitabständen gewahrt bleibt.<sup>19</sup> In Ermangelung eines verfassungsrechtlichen Verbots hat allerdings der Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, die Grenze der zeitlichen Bindung durch Ausnahmen über die strikte Jährlichkeit auszudehnen.<sup>20</sup> Eine solche Ausnahme bildet z. B. die Übertragbarkeit von Ausgaben für Investitionen gemäß § 19 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO).*

*Eng verbunden mit dem Jährlichkeitsgrundsatz ist das Fälligkeitsprinzip, nach dem im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwarten sind und folglich kassenwirksam werden.<sup>21</sup> Das Fälligkeitsprinzip dient dazu, eine bedarfsgerechte Veranschlagung sicherzustellen. Das bedeutet, dass Deckungsmittel nur in Höhe des voraussichtlichen tatsächlichen Finanzbedarfs veranschlagt und übermäßige Ausgabereste bei übertragbaren Ausgaben vermieden werden.<sup>22</sup>*

<sup>17</sup> Dies gilt auch unbeschadet der durch die Haushaltsreform von 1969 eröffneten Möglichkeit, den Haushaltsplan für zwei Haushaltsjahre, nach Jahren getrennt, aufzustellen. Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Art. 110 Rn 60.

<sup>18</sup> Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg.-Lfg., Januar 2011, Art. 110 Rn 23.

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Lewinski/Burbar, in: Beck OK, § 11 BHO Rn 23.

<sup>22</sup> Lewinski/Burbar, a.a.O., § 11 BHO Rn 24.“

<sup>23</sup> Vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 17 (Jährlichkeit, Fälligkeit), Rn. 10 (Haushaltswahrheit, -klarheit), Janz, a.a.O., Art. 120 Rn. 26 (Wirtschaftlichkeitsgebot).

<sup>24</sup> Vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 116 Rn. 10.

<sup>25</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 6 f.



#### 4.2. Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit

Das Prinzip der Haushaltswahrheit beinhaltet die Pflicht, die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen.<sup>23</sup> Bei Ansätzen, deren Prognose mit Unsicherheiten behaftet ist, haben die am Haushaltsprozess Beteiligten Beurteilungsspielräume.<sup>24</sup> Dies gilt insbesondere für von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängige Etatposten.<sup>25</sup> Ob eine Prognose vertretbar ist, muss aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlage bestimmt werden.<sup>26</sup> Nach herrschender Ansicht liegt ein Verstoß gegen das Prinzip der Haushaltswahrheit nur dann vor, wenn es sich um vorsätzliche Verschleierung oder fahrlässige Fehleinschätzung handelt.<sup>27</sup> Der Grundsatz der Haushaltsklarheit enthält die Forderung, den Haushaltsplan transparent und übersichtlich zu gestalten.<sup>28</sup> Diesem Zweck dient die Haushaltssystematik nach den §§ 13 und 14 BHO.

<sup>23</sup> BVerfGE 119, 96, 129.

<sup>24</sup> BVerfGE 119, 96, 130; BVerfGE 79, 311, 329.

<sup>25</sup> VerfGH NRW, DÖV 2004, S. 124.

<sup>26</sup> BVerfGE 119, 96, 130.

<sup>27</sup> Nebel, a.a.O., Art. 110 Rn 26 m.w.N.

<sup>28</sup> Ebenda.

Weiter zu beachten ist das Wirtschaftlichkeitsgebot. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz führt hierzu in seinem Urteil vom 20. November 1996 aus:<sup>26</sup>

*„Das Gebot der Wirtschaftlichkeit richtet sich an alle Staatsgewalten und begründet die verfassungsrechtliche Verpflichtung, das Finanzgebaren an wirtschaftlichen Prinzipien auszurichten, also die zur Verwirklichung des Ziels verfügbaren knappen Mittel so zweckmäßig wie möglich einzusetzen. Ökonomisch handelt, wer entweder einen bestimmten Ertrag mit geringstmöglichen Mitteln erzielt (Sparsamkeits- oder Minimalprinzip) oder mit gegebenen Mitteln einen größtmöglichen Ertrag erreicht (Ergiebigkeits- oder Maximalprinzip).*

*(...) Letztlich wurzelt das Wirtschaftlichkeitsgebot in dem Gemeinwohlprinzip, das Art. 1 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 LV zur Richtschnur allen staatlichen Handelns erhebt (VerfGH Rh-Pf, AS 19, 339 [342]; zum Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit als Belang des Gemeinwohls s. auch StGHBW, ESVGH 25, 1 [8 f.]; v. Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 71 ff.). Bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordert, steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, dessen Ausfüllung vom VerfGH - entsprechend dem jeweiligen Regelungsgegenstand - nur in beschränktem Umfang nachgeprüft werden kann (VerfGH Rh-Pf, aaO).“*

<sup>26</sup> AS 25, 387, 403 f.; vgl. auch VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, 20/10, Rz. 81 ff. m.w.N. (juris); Gröpl, Gutachten zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN 3, S. 25 f.; ders., NJW 2020, 2523, 2526 Rn.

#### IV. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sondervermögen

Mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sondervermögen hat sich der Wissenschaftliche Dienst in der Vergangenheit betreffend das Sondervermögen „*Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung*“<sup>27</sup> in zwei Gutachten beschäftigt.<sup>28</sup>

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige Teile des Landesvermögens, die besonderen materiellen Zwecken gewidmet sind und deshalb getrennt vom sonstigen Landesvermögen verwaltet werden.<sup>29</sup> Verfassungsrechtlich betroffen sind bei ihrer Errichtung die Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit (vgl. Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV). Nach dem Ergebnis der Gutachten bestehen an der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit keine Zweifel.

Zusammenfassend kann zur Zulässigkeit von Sondervermögen festgehalten werden:<sup>30</sup>

1. Sondervermögen sind als zulässige Ausnahmen von den Grundsätzen der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit in der Verfassung explizit vorgesehen (Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV). Sie haben immer einen eigenen Haushalt und sind deswegen zwangsläufig aus dem Landeshaushalt ausgegliedert. Materielle Schranken enthält die Landesverfassung nicht. Soweit von einem Teil der Literatur eine Einschränkung dahingehend vertreten wird, dass Sondervermögen stets der besonderen Rechtfertigung bedürfen, widerspricht dies der einschränkungslosen Zulassung in der Landesverfassung sowie der ständigen Staatspraxis auf Bundes- sowie Landesebene.
2. Einzige verfassungsrechtliche Voraussetzung (Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 LV) ist, dass bei Sondervermögen (nur) die „Zuführungen“ und „Ablieferungen“ in den Haushaltsplan des Landes als Ausgaben oder Einnahmen eingestellt werden. Einfachgesetzlich findet dieses Erfordernis in § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO seine Entsprechung.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Gesetz vom 22. Dez. 2008, GVBl. S. 313.

<sup>28</sup> Gutachten vom 24. April 2008, WD 1-1/52-1565, [https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15\\_Wahlperiode/2008-04-24\\_-\\_CDU\\_-\\_Verfassungsrechtliche\\_und\\_haushaltsrechtliche\\_Zulaessigkeit\\_der\\_Bildung\\_einer\\_Ruecklage\\_im\\_Haushaltsjahr\\_2007\\_und.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15_Wahlperiode/2008-04-24_-_CDU_-_Verfassungsrechtliche_und_haushaltsrechtliche_Zulaessigkeit_der_Bildung_einer_Ruecklage_im_Haushaltsjahr_2007_und.pdf); Gutachten vom 8. Dez. 2020, WD 1-1/52-1607, [https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15\\_Wahlperiode/2010-12-08\\_-\\_CDU\\_-\\_Veranschlagung\\_der\\_Mittel\\_des\\_Sondervermoegens\\_Wissen\\_schafft\\_Zukunft.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15_Wahlperiode/2010-12-08_-_CDU_-_Veranschlagung_der_Mittel_des_Sondervermoegens_Wissen_schafft_Zukunft.pdf) (Abruf jeweils vom 28. Sept. 2020).

<sup>29</sup> Vgl. LT-Drs. 7/315, S. 6; *Traskalik*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 116 Rn. 10; vgl. auch *Wendt*, in: von Mangold/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 115, Rn. 64.

<sup>30</sup> Vgl. Gutachten vom 8. Dez. 2020, WD 1-1/52-1607, S. 4 ff., 8 f., [https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten\\_WD/15\\_Wahlperiode/2010-12-08\\_-\\_CDU\\_-\\_Veranschlagung\\_der\\_Mittel\\_des\\_Sondervermoegens\\_Wissen\\_schafft\\_Zukunft.pdf](https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/Gutachten_WD/15_Wahlperiode/2010-12-08_-_CDU_-_Veranschlagung_der_Mittel_des_Sondervermoegens_Wissen_schafft_Zukunft.pdf) (Abruf vom 28. Sept. 2020); *Höfling/Rixen*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 107. Lfg. Sept. 2003, Art. 115 Rn. 439 ff., insb. Rn. 443.

<sup>31</sup> Allerdings sind danach nur die Zuführungen „oder“ die Ablieferungen in den Haushaltsplan einzustellen, während nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe die Zuführungen „und“ die Ablieferungen einzustellen sind.

3. Zur Kompensation der durch die Ausgliederung möglicherweise bewirkten Koordinations- und Legitimationsdefizite wird von einem vereinzelt Teil des Schrifttums eine weitergehende informatorische Rückanbindung der Sondervermögen an den Landeshaushalt verlangt. Folgt man dieser Auffassung, dürfte eine ausreichende informatorische Anbindung in jedem Fall dann vorliegen, wenn das Sondervermögensgesetz in Erweiterung der Vorgabe des § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO bestimmt, dass
  - a) sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem eigenen Haushaltsplan des Sondervermögens zu veranschlagen sind und dieser dem Einzelplan des für das Sondervermögen zuständigen Ministeriums als Anlage beizufügen ist,
  - b) die Jahresrechnung für das Sondervermögen der Haushaltsrechnung des Landes als Anhang beizufügen ist,sowie
  - c) von der Landesregierung periodisch über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel im zuständigen Parlamentsausschuss berichtet wird.

Aufgrund von § 113 Satz 2 LHO prüft der Landesrechnungshof auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Sondervermögen.

Werden die vorgenannten Voraussetzungen eingehalten, sind Sondervermögen nicht nur als solche zulässig, sondern entsprechen auch in ihrer haushaltsrechtlichen Darstellung den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben.

## V. Einzelfragen

Nachdem auftragsgemäß zunächst der rechtliche Rahmen für die beabsichtigten Gesetzesvorhaben dargestellt wurde, soll nunmehr auf die gestellten Fragen eingegangen werden.

- 1. Wird die Auffassung geteilt, dass es grundsätzlich nicht im Einklang mit den in der Landesverfassung verankerten Normen zur Schuldenbremse steht – also es auch in Notlagensituationen unzulässig ist – Rücklagen, Fonds oder Sondervermögen durch die Aufnahme von Schulden zu finanzieren? Bitte begründen!**

Die Frage, ob Rücklagen, Fonds oder Sondervermögen „durch die Aufnahme von Schulden“ finanziert werden können, kann sich bereits auf Grundlage des in § 8 LHO (§ 7 Satz 1 HGrG, § 8 BHO) niedergelegten Grundsatzes der Gesamtdeckung nicht stellen und kann daher nicht beantwortet werden. Danach gelten alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Bestimmte Einnahmen, auch solche aus Krediten, können danach nicht bestimmten Ausgaben zugeordnet werden. Damit verbietet sich eine Betrachtung dahingehend, dass konkrete Rücklagen oder ein konkretes Sondervermögen als mit Schulden finanziert bezeichnet wird.

Da sich die Frage im Kern auf die Reichweite der „neuen“ Schuldenregel der Landesverfassung an einen Haushalt bezieht, der auch Rücklagen, Fonds und Sondervermögen ausweist, soll nachfolgend hierzu Stellung genommen werden. Zu unterscheiden ist die Rechtslage in einer wirtschaftlichen Normallage und in einer außergewöhnlichen Notsituation.

### a) Wirtschaftliche Normallage

Grundlage für die Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Haushalts in der wirtschaftlichen Normallage ist die „neue“ Schuldenregel in Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV und deren Begrenzungswirkung. Nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV gilt das Verbot struktureller Neuverschuldung.<sup>32</sup> Zum Umfang dieser Schuldenregel hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz im Pensionsfondsurteil vom 22. Februar 2020<sup>33</sup> klargestellt, dass

*„die neue Schuldenregel des Art. 117 Abs. 1 LV ebenso wie Art. 117 Satz 2 LV<sup>1971</sup> lediglich die jahresbezogene Neuverschuldung in den Blick nimmt, also grundsätzlich weder zum Abbau von Altschulden verpflichtet noch einer Umschuldung von Altschulden entgegensteht“.*<sup>34</sup>

Vor dem Hintergrund dieser – allgemein anerkannten – Feststellung bedürfen die Ausführungen von Gröpl<sup>35</sup> in seinem Gutachten, wonach der Staat genau zu prüfen habe, ob er Haushaltsmittel

<sup>32</sup> Auf Bundesebene ist die Rechtslage insoweit anders. Dort ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eine Kreditaufnahme bis zur Höhe von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts erlaubt.

<sup>33</sup> VGH N 2/15, Rz. 132 m.w.N. (juris).

<sup>34</sup> VerfGH RP, Urte. vom 22. Febr. 2017 („Pensionsfonds“), VGH N 2/15, Rz. 132 m.w.N. (juris).

<sup>35</sup> Hierzu und zum folgenden, Gutachten zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN 3, S. 25 ff.

in Rücklagen anlegen dürfe, obwohl er alte Kredite ablösen könnte, der Überprüfung dahingehend, ob sie auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz übertragbar sind.

Gröpl leitet aus der auf Grundlage der bisherigen Schuldenregel, dem sog. Kredit-Investitions-Junktim, ergangenen Verfassungsrechtsprechung ab, dass sich die Bildung oder Erhöhung von Rücklagen in einem Haushalt, der (zum Teil) schuldenfinanziert sei, als bedenklich erweise.

Die Landesverfassungsgerichte haben unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>36</sup> der alten Schuldenregel das normative Regelungskonzept entnommen, dass die Schuldenregeln auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung abzielen und fundamentale Bedeutung für die Sicherung und Handlungsfähigkeit des modernen Leistungs- und Sozialstaats haben.<sup>37</sup> Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat im Pensionsfondsurteil festgestellt, dass das normative Regelungskonzept der investitionsbezogenen Kreditobergrenze in Art. 117 Satz 2 LV1971 auf eine Begrenzung zulässiger Staatsverschuldung abzielt<sup>38</sup> und ihrer Einhaltung im jeweiligen Haushaltsjahr besondere Bedeutung zukommt, „weil sie sich letztlich als das einzig wirksame verfassungsrechtliche Mittel erweist, um den Anstieg staatlicher Gesamtverschuldung einzudämmen“.<sup>39</sup> Da es nach der „neuen“ Schuldenregel in der wirtschaftlichen Normallage jedoch gar nicht zu einem Anstieg der Gesamtverschuldung kommen kann, dürfte diese Rechtsprechung jedenfalls auf die wirtschaftliche Normallage unter Geltung der „neuen“ Schuldenregel in Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV nicht übertragbar sein.<sup>40</sup>

Zusammen genommen lässt sich für die wirtschaftliche Normallage damit sagen, dass ein Haushalt dann verfassungsgemäß ist, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr keine (strukturelle) Neuverschuldung erfolgt, also der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten erfolgt, wobei mit Krediten nur die Neu-Kredite – die Netto-Neuverschuldung – zu verstehen sind.<sup>41</sup> Unerheblich ist, ob bestehende Altschulden fortgeführt oder umgeschuldet werden. Das Verbot der strukturellen Neuverschuldung erfasst nach dem Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs den gesamten Haushalt, also auch sog. Neben- und Schattenhaushalte.<sup>42</sup>

Auf dieser Grundlage lässt sich damit für die wirtschaftliche Normallage festhalten, dass ein Haushalt, in dem Zuführungen an Rücklagen, Fonds oder Sondervermögen vorgesehen sind, verfassungsgemäß ist, wenn im jeweiligen Haushaltsjahr keine (strukturelle) Neuverschuldung erfolgt.

<sup>36</sup> Siehe nur BVerfGE 79, 311 (352); 119, 96 (138) m.w.N.

<sup>37</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 2. Sept. 2003, VerfGH 6/02, Rn. 54 (juris); VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, Rn. 78, 84, 92 (juris).

<sup>38</sup> VGH N 2/15, Rz. 92 m.w.N. (juris).

<sup>39</sup> VGH N 2/15, Rz. 94 (juris).

<sup>40</sup> Für den Bund ist die Rechtslage insofern eine andere, da, wie dargestellt, dort eine geringe Neuverschuldung zulässig ist.

<sup>41</sup> Vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117, Rn. 9.

<sup>42</sup> Vgl. Droege, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2014, Art. 117, Rn. 12.

**b) Außergewöhnliche Notsituation**

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob dies auch in Zeiten einer von der wirtschaftlichen Normallage abweichenden „*außergewöhnlichen Notsituation*“ im Sinne des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 b) LV gilt. Insofern bedarf es zunächst der Herausarbeitung des Maßstabs für eine Notlagenverschuldung (nachfolgend aa). Daran schließt sich die Frage an, ob in einem kreditfinanzierten Haushalt die Bildung von Rücklagen, Fonds oder Sondervermögen zulässig ist (nachfolgend bb).

**aa) Unmittelbarer Zurechnungs- bzw. Veranlassungszusammenhang**

Wie oben dargestellt,<sup>43</sup> ist der notlagenbedingte Finanzbedarf von Verfassungs wegen der Höhe nach nicht begrenzt. Daher bedarf es, hierüber besteht im Ergebnis Einigkeit, einer Begrenzung der Zulässigkeit der Aufnahme von Krediten in Notsituationen, damit der Gesetzgeber nicht den äußeren Anlass der Corona-Krise nutzt, um Ausgaben durch Kredite zu finanzieren, die er auch ohne die Corona-Krise hätte finanzieren müssen. Zu dieser Kernfrage führt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG zutreffend aus:<sup>44</sup>

*„Im Hinblick auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der hier in Rede stehenden investiven Ausgaben und Rücklagendotierungen kommt es entscheidend auf die Bewertung der Frage an, ob diese zur Bewältigung und Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie erforderlich und geeignet sind.*

*Problematisch in dieser Hinsicht ist die Justiziabilität der Höhe der notlagenbedingten Kreditaufnahme, da diese nach dem Verfassungswortlaut des Art. 115 Abs. 2 GG offen ist. Um eine übermäßige Kreditaufnahme zu verhindern, ist davon auszugehen, dass unter Berücksichtigung des Normzwecks der Bestimmung, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen zu gewährleisten, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nur zu einer zusätzlichen Kreditaufnahme in dem Umfange ermächtigt, die auch tatsächlich zur Bewältigung und Überwindung der Krise benötigt werden. Dieses Erfordernis der materiellen Beschränkung des Volumens der zusätzlichen Kreditaufnahme ist zur Wahrung des Ausnahmecharakters der Vorschrift restriktiv auszulegen. Insofern besteht in der Verfassungsliteratur Einigkeit. Streit dürfte sich an der Strenge des in der gegenwärtigen Krisensituation anzulegenden Prüfungsmaßstabs der Erforderlichkeit entzünden.“*

<sup>43</sup> B. II.

<sup>44</sup> Gutachten vom 7. August 2020, WD 4 – 3000 – 080/20, S. 11.

Gröpl entwickelt aus Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Fall 2 GG („für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen“) und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG („im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“) einen unmittelbaren Zurechnungs- bzw. Veranlassungszusammenhang den er als „notlagenpezifisches Konnexitätsprinzip“ bezeichnet.<sup>45</sup> Dieser müsse sich seiner Auffassung nach bei einer Nachprüfung durch die parlamentarische Opposition, die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichte als nachvollziehbar erweisen. Die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte würden es gebieten, „nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen“.<sup>46</sup>

Einen Zurechnungszusammenhang fordert – wie oben bereits herausgearbeitet –<sup>47</sup> auch Art. 117 Abs. 2 LV („notwendig“). Insofern lässt sich die grundsätzliche Frage nach dem Zurechnungszusammenhang auf die verfassungsrechtliche Lage in Rheinland-Pfalz übertragen.

Fraglich ist, wie ebenfalls herausgearbeitet, wie streng der anzulegende Prüfungsmaßstab der Erforderlichkeit zu sehen ist. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hält den von Gröpl entwickelten Maßstab, der nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einstuft, „die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen“, für zu streng.

Im Einzelnen führt der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hierzu aus:<sup>48</sup>

„Auch in Anerkennung des Postulats der restriktiven Auslegung der Erforderlichkeit der Notlagenverschuldung erscheinen diese Erforderlichkeitsanforderungen und die damit verbundene Einschränkung des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers in Anbetracht des gegenwärtigen Ausmaßes und der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Dauer und der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise als zu streng.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb Investitionen zum Abbau bestehender Digitalisierungsdefizite in der Verwaltung, die als Hemmnis, etwa im Hinblick auf Kontaktvermeidung durch Homeoffice-Arbeit, schon zu Beginn der Corona-Krise erkannt wurden, nicht geeignet und damit nicht erforderlich zur Bewältigung der Krise sein sollten, zumal die Dauer der Krise derzeit nicht absehbar ist. Das alleinige Bestehen der Digitalisierungsdefizite bereits vor Ausbruch der Krise dürfte daher im Hinblick auf die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen zur Krisenbewältigung kaum Sperrwirkung entfalten.

<sup>45</sup> Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN 3, S. 16 ff., 30 f.; ders., NJW 2020, 2523, 2525 Rn. 8.

<sup>46</sup> Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525 Rn. 8.; ebenso bereits ders., Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN 3, S. 30.

<sup>47</sup> B. II.

<sup>48</sup> Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN. 3, S. 11 f.

*Davon relativierend dürfte die Bewertung in Bezug auf die Rüstungsprojekte ausfallen. Eine zeitnahe Inangriffnahme dieser Projekte könnte zur Verbesserung der Kapazitätsauslastung der beauftragten Unternehmen führen und über die dadurch induzierten Stabilisierungs- und Konjunkturreffekte zur Krisenbewältigung beitragen. Der Eintritt dieser Effekte vor Ende der Krise ist allerdings wegen der Komplexität solcher Projekte und der damit verbundenen längerfristigen Projektrealisierung kaum zu erwarten.*

*Der Zuschuss zum „Energie- und Klimafonds“ im Haushaltsjahr 2020 dient dazu, die in das Haushaltsjahr 2021 vorgelagerten Investitionsmaßnahmen notlagenbedingt zu finanzieren. Auch hier stellt sich die Frage, weshalb von der vorgezogenen Realisierung der schon vor Krisenausbruch für spätere Haushaltsjahre geplanten Maßnahmen eine Sperrwirkung im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit zur Krisenbewältigung ausgehen soll. Der Absenkung der EEG-Umlage und den Investitionen zur Förderung und Erforschung neuer Technologien sowie im Hinblick auf die Wirtschaftstransformation werden von den Sachverständigen eine nicht unerhebliche konjunkturelle Wirkung ab 2021 und längerfristig auch nachhaltige Wachstumseffekte attestiert.(...) Auch im Hinblick auf die Schuldenbegrenzungsregelung des Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG dürfte es dem Gesetzgeber unter Berücksichtigung des ihm zustehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums nicht verwehrt sein, Maßnahmen entsprechend seiner politischen Wertentscheidung zu ergreifen, die der Krisenüberwindung und gleichzeitig der Wirtschaftstransformation dienen. Mit der letzten Zielsetzung längerfristig verbundene nachhaltige Wachstumseffekte tragen dazu bei, die Kosten der Krise auch im Interesse zukünftiger Generationen zu reduzieren.“*

*Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Unsicherheiten hinsichtlich der Krisendauer erscheinen die Maßnahmen im Rahmen des „Energie- und Klimafonds“ in Bezug auf den Zweck der Krisenbewältigung geeignet und damit erforderlich.“ (...)*

Als Fazit seiner Stellungnahme hält der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages fest:<sup>49</sup>

*„Auch in Anerkennung des Postulats der restriktiven Auslegung der notlagenbedingten Neuverschuldungsregelung erscheint es geboten, die immensen Unsicherheiten hinsichtlich des Ausmaßes, der Dauer und der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise stärker in den Blick zu nehmen und die hierdurch maßgeblich bestimmte Entscheidungssituation des Haushaltsgesetzgebers bei der Bewertung zu berücksichtigen. Im Ergebnis dürfte nach der diesem Gebot Rechnung tragenden Bewertung das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 alles in allem mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und den genannten Haushaltsgrundsätzen als vereinbar anzusehen sein.“*

<sup>49</sup> Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN. 3, S. 11 f.



Im Ergebnis dürfte die Rechtsauffassung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages überzeugen, da nur sie den nach wie vor bestehenden immensen Unsicherheiten hinsichtlich der Dauer und der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise Rechnung trägt und dadurch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hinreichend achtet.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bezieht sich dabei sowohl auf die Auswahl der Mittel als auch auf die Höhe der von ihm für notwendig erachteten Kredite. Entscheidet sich der Gesetzgeber für einen Fonds oder ein Sondervermögen, umfasst sein Gestaltungsspielraum notwendigerweise die Frage der Kassenwirksamkeit der eingesetzten Mittel.

## **bb) Bildung von Rücklagen, Fonds und Sondervermögen bei kreditfinanziertem Haushalt**

Wie eingangs ausgeführt, kann im Rahmen dieses Gutachtens nur zu den für das aktuelle Gesetzesvorhaben relevanten Fragenstellungen cursorisch Stellung genommen werden. Da der Landesgesetzgeber auf die Zuführung zur Haushaltssicherungsrücklage (ursprünglicher Ansatz: 100 Mio. EUR) und auch zur Rücklage Breitbandinfrastruktur (ursprünglicher Ansatz: 50 Mio. EUR) bereits nach dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz verzichtet hat und hieran weiter festhält,<sup>50</sup> wird auf die Thematik, ob die Bildung einer Haushaltssicherungsrücklage bei kreditfinanziertem Haushalt in der wirtschaftlichen Notlage zulässig ist, nicht weiter eingegangen.<sup>51</sup> Der Landesgesetzgeber jedenfalls hat für den Haushalt 2020 entschieden, dass eine entsprechende Rücklagenbildung nur zulässig ist, soweit keine strukturelle Nettokreditaufnahme erforderlich ist.<sup>52</sup>

### **(1) Wirtschaftlichkeitsgebot**

Dürfte die grundsätzliche Kreditaufnahme nach Maßgabe des dargestellten Zurechnungszusammenhangs zulässig sein, bleibt die Frage, ob bei einem kreditfinanzierten Haushalt die Bildung von Fonds oder Sondervermögen grundsätzlich zulässig ist.

*Gröpl* hält die Zuführungen an Fonds und Sondervermögen bei einem kreditfinanzierten Haushalt unter Bezugnahme auf ein Urteil der Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 2. September 2003 für unzulässig, da es mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot nicht im Einklang stehe.<sup>53</sup> Bei dieser Argumentation dürfte bereits übersehen werden, dass der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen die Rechtmäßigkeit der Bildung einer Allgemeinen („freien“) Rücklage zur Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren zu

---

<sup>50</sup> Siehe oben B. I. a.E.

<sup>51</sup> Vgl. hierzu nur *Gröpl*, Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN. 3, S. 25 ff.; *ders.*, NJW 2020, 2523, 2526 Rn. 15 m.w.N. Insoweit ist die Rechtslage auf Bundesebene eine andere. Der Gesetzgeber hatte zunächst im Stammhaushalt 2020 beschlossen, aus der ehemaligen sog. Asyl-Rücklage eine Entnahme von 10,6 Mrd. Euro zu tätigen, um den Haushalt 2020 auszugleichen, im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes diese Entnahme jedoch wieder storniert.

<sup>52</sup> Vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 LHG 2019/2020: „Eine Rücklagenzuführung nach Satz 1 ist ab dem Haushaltsjahr 2020 nur zulässig, soweit keine strukturelle Nettokreditaufnahme erforderlich ist.“

<sup>53</sup> Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN. 3, S. 42 f.; vgl. auch *ders.*, NJW 2020, 2523, 2527 Rn. 21 ff.

beurteilen hatte. Diese Rücklage wurde gebildet aus einem durch einen Nachtragshaushalt vereinnahmten Überschuss, wobei der Ursprungshaushalt eine Kreditaufnahme vorsah, die höher war als die vereinnahmten Überschüsse. Dieser Fall liegt ersichtlich nicht vor. Es soll keine Allgemeine Rücklage, sondern über ein Sondervermögen eine Art „zweckgebundene Rücklage“ geschaffen werden, so dass die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen bereits aus diesem Grunde nicht übertragbar ist. Im Übrigen erkennt der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen sehr wohl an, dass es Konstellationen gibt, in denen die Zuweisung an Fonds zulässig ist. Im Urteil vom 15. März 2011<sup>54</sup> wird eine Zuweisung zum „Versorgungsfonds NRW“ als ausdrücklich zulässig angesehen.

Betrachtet man das Wirtschaftlichkeitsgebot unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten, geht es um die Frage, ob es unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vertretbar ist, Kredite vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Zahlungsbedarfs (der Kassenwirksamkeit) aufzunehmen, die dadurch vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachen.<sup>55</sup>

Vor diesem Hintergrund dürfte unter Beachtung des vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ausdrücklich betonten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers ein Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nicht vorliegen. Erlaubt die Landesverfassung ausdrücklich die Errichtung von Sondervermögen, muss es dem Gesetzgeber zunächst einmal grundsätzlich erlaubt sein, hiervon Gebrauch zu machen. Andernfalls würde dem Gesetzgeber dieses Instrument, das gerade dafür gedacht ist, längerfristige Ziele zu erfüllen und eine gebündelte Maßnahmendarstellung zu ermöglichen, in der besonderen Notsituation nicht zur Verfügung stehen. Das Wirtschaftlichkeitsgebot dürfte daher in dieser Situation der Errichtung eines Sondervermögens nur dann entgegenstehen, wenn vermeidbare Kreditfinanzierungskosten in einem Ausmaß zu erwarten sind, die außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber für die Errichtung des Vermögens angeführten Sachgründe stehen. Dies dürfte aufgrund des historischen Ausmaßes der Corona-Krise und vor dem Hintergrund der derzeitigen sog. „Nullzins-Politik“ der Europäischen Zentralbank vorliegend ausscheiden.<sup>56</sup>

Übereinstimmend mit dieser Bewertung führt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in seinem Gutachten vom 7. August 2020 betreffend den Nachtragshaushalt 2020 des Bundes aus:<sup>57</sup>

*„Das Wirtschaftlichkeitsgebot vermag alleine die Verletzung dieser Anforderung angesichts des derzeitigen sowie kurz- bis mittelfristig erwarteten negativen Zinsniveaus und der Nutzung der Rücklage im Rahmen des Liquiditätsmanagements des Bundes nicht zu begründen.“*

<sup>54</sup> 20/10, Rn. 105 (juris).

<sup>55</sup> VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, Rn 97 (juris).

<sup>56</sup> Im Ergebnis ebenso: Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 12 f.

<sup>57</sup> WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 14 FN 50.

## (2) Jährlichkeit und Fälligkeit

Soweit die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit durch die Zuführung an Fonds oder Sondervermögen betroffen sind, weil sie – jedenfalls zu einem großen Teil – erst frühestens ab 2021 ausgabenwirksam werden, ist bereits nach der zur alten Schuldenregel ergangenen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannt, dass der Haushaltsgesetzgeber Rücklagen durch notlagenbedingte Kreditfinanzierung bilden bzw. aufzustocken kann, sofern die vorsorgliche Mittelbereitstellung für künftige Haushaltsjahre der Finanzierung von Maßnahmen dienen sollen, die in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der Krisenbewältigung stehen.<sup>58</sup>

Diese Rechtsprechung dürfte auf Fonds und Sondervermögen übertragbar sein. Daher dürfte es wiederum darauf ankommen, ob die vom Haushaltsgesetzgeber für die entsprechenden haushaltsrechtlichen Maßnahmen angeführten Gründe so gewichtig sind, dass sie die Ausnahme von den Grundsätzen der Jährlichkeit und Fälligkeit rechtfertigen. Insoweit besteht, wie oben dargestellt,<sup>59</sup> mangels verfassungsrechtlichen Verbots ein gewisser Spielraum des Gesetzgebers, die Grenze der zeitlichen Bindung durch Ausnahmen über die stricte Jährlichkeit auszudehnen. Im Ergebnis dürfte demgemäß die beim unmittelbaren Zurechnungszusammenhang dargestellte Argumentation übertragbar sein, so dass die im Gesetzentwurf angeführten gewichtigen Sachgründe die Abweichung von den Grundsätzen der Jährlichkeit und Fälligkeit rechtfertigen dürften.

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages resümiert unter Bezugnahme auf eine Sachverständigenanhörung im Gesetzgebungsverfahren zu dieser Problematik:<sup>60</sup>

*„Insgesamt muss konstatiert werden, dass die Entscheidungssituation des Haushaltsgesetzgebers von immensen Unsicherheiten gekennzeichnet ist, die eine auch nur einigermaßen zutreffende Bemessung der in Rede stehenden investiven Mittel erheblich erschweren. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Mittelabfluss partiell – in unbekannter Höhe – im Haushaltjahr 2020 nicht erfolgen wird. Der unzureichende Mittelabfluss führt aber nicht dazu, dass die gegenwärtig zwingend erforderliche vertrauensbildende Wirkung öffentlicher Investitionen in der Wirtschaft verloren geht. Letztlich wird man dem Haushaltsgesetzgeber im Hinblick auf seine Pflicht zur Prognosegenauigkeit wohl zugestehen müssen, dass er die von den Sachverständigen in Anspruch genommenen Unsicherheiten als Begründung für unzureichende Schätzgenauigkeit unter gegenwärtig herrschenden Bedingungen auch für sich reklamieren kann.“*

<sup>58</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 12 f. unter Bezugnahme auf VerfGH NRW, Urt. vom 15. März 2011, VerfGH 20/10, Rn 94 (juris); a.A. Gröpl, Gutachten zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN 3, S. 43 ff., 30 f.; ders., NJW 2020, 2523, 2526 Rn. 19.

<sup>59</sup> B. III.

<sup>60</sup> Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 10 f.

### **(3) Haushaltseinheit, Vollständigkeit, Haushaltsklarheit**

Nach Auffassung von *Gröpl*<sup>61</sup> werden durch die Zuführungen zu Sondervermögen Haushaltsmittel aus dem Kernhaushalt entnommen, in haushaltsrechtlich abgesonderte Fonds „entführt“ und damit ein Stück weit „mediatisiert“. Da nur die Zuführungen und Ablieferungen in den Haushaltsplan eingestellt werden müssten und namentlich die Veranschlagung und Bewirtschaftung der einzelnen Ausgaben außerhalb des Kernhaushalts erfolge, werde die Aufmerksamkeit von Parlament und Öffentlichkeit gemindert. Dadurch würden die Grundsätze der Haushaltseinheit, Vollständigkeit und Haushaltsklarheit verletzt.

Eine Verletzung der voraufgeführten Grundsätze dürfte ausscheiden. Es liegt in der Natur der Sache, dass bei Errichtung von Sondervermögen die genannten Grundsätze nicht vollends eingehalten werden können. Dies wurde bereits oben bei der Darstellung der grundsätzlichen Zulässigkeit von Sondervermögen thematisiert.<sup>62</sup> Schließt man sich der Meinung an, dass zur Kompensation der durch die Ausgliederung möglicherweise bewirkten Koordinations- und Legitimationsdefizite eine weitergehende informatorische Rückanbindung des Sondervermögens an den Landeshaushalt vorzunehmen ist, wäre zu empfehlen, die ebenfalls bereits oben dargestellten Anbindungsmaßnahmen in das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens aufzunehmen. Nach wohl h.M. bedarf es dieser allerdings nicht.

## **2. Verstoßen konkret die Zuweisungen an das Corona-Sondervermögen in Höhe von 1,0953 Mrd. EUR gegen die in der Landesverfassung verankerten Normen zur Schuldenbremse? Bitte begründen!**

### **a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit**

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sondervermögen wurde bereits oben<sup>63</sup> erörtert. Danach obliegt es keinen grundsätzlichen Bedenken, ein Sondervermögen zu errichten.

Der Zweck des Corona-Sondervermögens wird in § 2 Abs. 1 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz definiert. Danach dient das Sondervermögen der Finanzierung der Bewältigung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie in Rheinland-Pfalz. Dies ist ein in jeder Hinsicht zulässiger Zweck. Insbesondere ist der Gesetzgeber nicht gehalten, den Zweck auf direkte Folgen zu beschränken.

Wie oben dargelegt, empfiehlt es sich, dem Verfassungsgebot kompensatorischer Rückanbindung von Sondervermögen an den Landeshaushaltsplan folgend, eine solche Anbindung bereits im Sondervermögensgesetz vorzusehen, um auch der vereinzelt vertretenen Meinung, solche

---

<sup>61</sup> NJW 2020, 2523, 2527 Rn. 21.

<sup>62</sup> B. IV.

<sup>63</sup> B. IV.

Maßnahmen seien aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend erforderlich, Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, es ist zu prüfen, ob die oben dargestellten Anforderungen eingehalten sind.

Die Regelung in § 6 Abs. 1 und 2 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz ist erkennbar § 26 Abs. 2 LHO nachgebildet und geht insoweit als *lex specialis* vor. § 6 Abs. 1 und 2 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz bestimmt, dass sämtliche Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in einem eigenen Haushaltsplan des Sondervermögens zu veranschlagen sind und dieser dem Einzelplan 20 „Allgemeine Finanzen“ des Haushaltsplans des Landes in dem jeweiligen Haushaltsjahr beizufügen ist. Darüber hinaus sieht § 7 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz vor, dass die Jahresrechnung für das Sondervermögen den Übersichten zur Haushaltsrechnung des Landes beizufügen ist. Überdies enthält § 6 Abs. 4 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz eine zusätzliche Unterrichtungspflicht des zuständigen Ministeriums an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags ab 2021 dahingehend, zeitnah über die Mittelabflüsse aus dem Sondervermögen zum Ende eines jeden Kalendervierteljahres zu unterrichten.

Mit diesen Regelungen dürfte eine hinreichende informatorische Rückanbindung an den Landeshaushalt, der eine mitlaufende parlamentarische Kontrolle des finanziellen Gebarens des Sondervermögens ermöglicht, gegeben sein. Die Regelungen tragen selbst den strengen, nur von einem Teil des Schrifttums geforderten Anforderungen an die parlamentarische Rückanbindung Rechnung.

#### **b) Unmittelbarer Zurechnungszusammenhang i.S.d. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2. a) LV**

Neben den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Sondervermögenserrichtungsgesetz bedarf es aufgrund der Inanspruchnahme von Krediten des dargestellten unmittelbaren Zurechnungszusammenhangs i.S.d. Art. 117 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2. a) LV. Für diesen Zurechnungszusammenhang dürfte dabei kein zu strenger Maßstab angelegt werden, um den dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu wahren. Auf Grundlage des oben<sup>64</sup> dargelegten Prüfungsmaßstabs dürften sich die in § 2 Abs. 2 Entwurf Corona-Sondervermögensgesetz aufgeführten Mittelzuführungen als verfassungsgemäß erweisen.

Sämtliche in der Aufzählung aufgeführte Bereiche dürften bereits aufgrund der bloßen abstrakten Beschreibung durch die Corona-Krise besonders betroffen sein, so dass es nachvollziehbar und jederzeit vertretbar erscheint, für diese Bereiche einen unmittelbaren Zurechnungszusammenhang zwischen der Notsituation und der Finanzierungsnotwendigkeit zu bejahen.<sup>65</sup> Hinsichtlich der jeweils angenommenen Höhe der Finanzierungsnotwendigkeit besteht eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, die im Hinblick darauf, dass die Verfassung gerade keine

---

<sup>64</sup> B. V. 1. b) aa).

<sup>65</sup> Insofern unterscheidet sich das beabsichtigte Corona-Sondervermögen des Landes Rheinland-Pfalz maßgeblich von demjenigen des Bundes, der bei einem schuldenfinanzierten Haushalt z.B. eine Zuführung von 26,2 Mrd. EUR an den „Energie- und Klimafonds“ vorsieht. Eine coronabedingte Notwendigkeit wird insoweit von Gröpl verneint, NJW 2020, 2323, 2325 Rn. 10 ff.; dagegen: Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 12.

Obergrenze für die Verschuldung in Notlagen festgelegt hat, nur dann überschritten sein dürfte, wenn die Höhe der jeweiligen Mittel ganz offensichtlich zu hoch angesetzt ist, so dass zur Wahrung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers insoweit nur eine Evidenzkontrolle stattfinden dürfte. Danach dürfte vorliegend kein offensichtlich zu hoher Ansatz vorliegen.

Es dürfte auf der Hand liegen, dass die Mittel für die Pandemievorsorge im Gesundheitswesen (Nr. 3), die Stabilisierung der rheinland-pfälzischen Wirtschaft (Nr. 4), die Unterstützung des ÖPNV (Nr. 5), die Kompensation pandemiebedingter Abwesenheiten von Lehrkräften (Nr. 6), die konjunkturelle Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich (Nr. 7) sowie die Kofinanzierung zum pauschalen Ausgleich für Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden (Nr. 10) zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie notwendig sind.<sup>66</sup>

Auch wenn möglicherweise bereits vor der Corona-Krise Defizite beim Breitbandausbau (Nr. 1), im Krankenhausbereich (Nr. 2), bei der Universitätsmedizin (Nr. 8) sowie der Digitalisierung an Hochschulen (Nr. 9) bestanden, was der politischen Einschätzung obliegt, dürfte gleichfalls nicht von der Hand zu weisen sein, dass sämtliche Mittel in diesen Bereich jedenfalls *auch* der Bewältigung der Corona-Krise dienen, selbst wenn sie sich im Ergebnis als eine vorgezogene Realisierung von ohnehin mittelfristig geplanten Ausgaben erweisen. Insofern dürfte das alleinige Bestehen von etwaigen Defiziten vor Ausbruch der Krise kaum eine Sperrwirkung im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Maßnahmen zur Krisenbewältigung entfalten.<sup>67</sup>

Der Bereich Breitbandausbau (Nr. 1) und Digitalisierung der Hochschulen (Nr. 9) ist betroffen, als sich die Notwendigkeit von z.B. Homeoffice, Videokonferenzen und digitalem Lernen mit entsprechenden Plattformen besonders gezeigt hat. Gerade auch zur Vermeidung von sozialen Kontakten und zur Einhaltung des Abstandsgebotes erweisen sich Mittel für Maßnahmen in diesem Bereich als notwendig. Die besondere Belastung der Krankenhäuser (Nr. 2) und der Universitätsmedizin (Nr. 8) zeigt sich im Bereich der Notfallkapazitäten, aber auch im Bereich des Infektionsschutzes und der Telemedizin. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der großen Unsicherheiten über den weiteren Verlauf der Krise dürften die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise jederzeit geeignet und erforderlich und damit der unmittelbare Zurechnungszusammenhang zu bejahen sein.

---

<sup>66</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden die ausführliche Begründung zu den einzelnen Maßnahmen in LT-Drs. 17/12717, S. 8 ff.

<sup>67</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 – 3000 – 080/20 vom 7. Aug. 2020, S. 12.

3. **Wird die Auffassung geteilt, dass es grundsätzlich nicht im Einklang mit den in der Landesverfassung verankerten Normen zur Schuldenbremse steht – also es auch in Notlagsituationen unzulässig ist – finanzielle Rücklagen nicht anzutasten und stattdessen Schulden aufzunehmen? Bitte begründen!**
4. **Verstößt es konkret gegen die in der Landesverfassung verankerten Normen zur Schuldenbremse, dass die Haushaltssicherungsrücklage in Höhe von etwa einer Milliarde Euro, die der Reduzierung oder Vermeidung von Nettokreditaufnahme dient, nicht in Anspruch genommen wird und stattdessen Kredite aufgenommen werden? Bitte begründen!**

Beide Fragen können im Zusammenhang beantwortet werden.

Frage 3. leidet unter demselben Verständnisproblem wie Frage 1.<sup>68</sup> In der wirtschaftlichen Normallage kann der Fall, dass im Einklang mit der „neuen“ Schuldenregel der Landesverfassung finanzielle Rücklagen bei gleichzeitiger Schuldenaufnahme bestehen bleiben, nicht auftreten. Denn in der wirtschaftlichen Normallage ist nach Art. 117 Abs. 1 Satz 1 LV die Aufnahme neuer Schulden („strukturelles Neuverschuldungsverbot“) nicht möglich.

Relevanz erlangt die Fragestellung in der Notlagsituation. Hier dürfte danach zu unterscheiden sein, ob ein Ausnahmetatbestand des Art. 117 Abs. 1 Satz 2 LV erfüllt ist, so dass der Haushalt durch die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden *könnte*, oder ob die Voraussetzungen für einen Ausnahmetatbestand nicht erfüllt sind.

Sind die Voraussetzungen für einen Ausnahmetatbestand nicht erfüllt, dürfte es der Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgeber obliegen, welche Maßnahme er zum Haushaltsausgleich ergreift, also ob Ausgaben kürzt, Einnahmen erhöht oder eine Rücklage auflöst. Entscheidend ist allein, dass der beschlossene Haushalt i.S.d. § 117 Abs. 1 Satz 1 LV ohne Einnahmen aus (Neu-)Krediten ausgeglichen ist.

Liegt ein verfassungsrechtlich zulässiger Ausnahmefall vor, ist die Kernfrage, ob der Haushaltsgesetzgeber verpflichtet ist, eine bestehende Rücklage aufzulösen, um dadurch die Neuverschuldung, hier in Höhe von 1.050 Mrd. EUR durch Auflösung der Haushaltssicherungsrücklage, zu senken.

Nach Auffassung von Gröpl<sup>69</sup> fordert das haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot, Rücklagen, soweit sie nicht für einen bestimmten Zweck benötigt werden, vollständig aufzulösen, bevor neue Schulden aufgenommen werden. Er hält daher auf Bundesebene die Nichtauflösung der ehemaligen Asylrücklage für verfassungswidrig.

---

<sup>68</sup> Vgl. oben B. V. 1.

<sup>69</sup> Gutachten, zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020 des Bundes, a.a.O. FN. 3, S. 38 f.; vgl. auch *ders.*, NJW 2020, 2523, 2526 Rn. 15 ff., insb. Rn. 17.

Dieselbe Rechtsauffassung vertritt der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom 25. Juni 2020 zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 des Bundes. Er spricht davon, dass es „*verfassungsrechtlich geboten*“ sei, die Rücklage zunächst aufzulösen. Die (nochmalige) Inanspruchnahme einer außergewöhnlichen Notsituation mit dem Ziel der Überschreitung der Regelschuldengrenze verbiete sich, wenn andere Deckungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Explizit führt er aus: „*Gerade für einen solchen Zweck – Ausgleich von ungeplanten Mehrbelastungen – wurde die Rücklage gebildet.*“<sup>70</sup>

Presseberichten ist zu entnehmen,<sup>71</sup> dass die antragstellende Fraktion ebenfalls die Auflösung der Haushaltssicherungsrücklage fordert. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es, ihr Bestand werde weiterhin vorgehalten, da schon jetzt absehbar sei, dass sich für den Haushaltsvollzug in den nächsten Jahren erhebliche Risiken ergäben. So sei z. B. ungewiss, wie schnell die Erholung von der Wirtschaftskrise eintrete und welche zusätzlichen Anforderungen an staatliches Handeln in künftigen Jahren im Ausklang der Corona-Krise noch aufträten. Zudem könne die Verstetigungswirkung der Stabilisierungsrechnung zugunsten der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich den Landeshaushalt belasten.<sup>72</sup>

Im Kern geht es wiederum um die Frage, ob die für die Aufnahme der Kreditmittel angeführten Gründe so gewichtig sind, den Fortbestand der Rücklage zu rechtfertigen. Angesichts der enormen Unsicherheit über Umfang und Dauer der Wirtschaftskrise, der möglicherweise noch notwendigen weiteren staatlichen Maßnahmen sowie der „*Nullzins-Politik*“ der Europäischen Zentralbank dürften hinreichende Sachgründe vorliegen, welche den Fortbestand der Haushaltssicherungsrücklage rechtfertigen können.

Für die vergleichbare Rechtsfrage zum Nachtragshaushalt des Bundes 2020 führt der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages in seinem Gutachten vom 7. August 2020 überzeugend aus:<sup>73</sup>

*„Die Ermächtigung zu notlagenbedingter Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verlangt, dass andere Deckungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Diesem Erfordernis kann der Verzicht auf die Einnahmen aus der Rücklage Rechnung tragen, wenn die Risikovorsorge in Gestalt der Aufrechterhaltung der haushaltspolitischen Handlungsfähigkeit in einem erkennbaren inhaltlichen Zusammenhang zu den finanziellen Risiken der Krisenbewältigung steht.*

<sup>70</sup> Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057) vom 25. Juni 2020, S. 2 f., <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2020/zweiter-nachtragshaushalt-verfassungsrechtlich-bedenklich-pdf> (Abruf vom 31. Aug. 2020).

<sup>71</sup> Vgl. Rhein-Zeitung vom 26. Aug. 2020, S. 1.

<sup>72</sup> LT-Drs. 17/12720, S. 18 f.

<sup>73</sup> WD 4 – 3000 – 080/20, S. 13 f.



*Die Aufhebung der Zweckbestimmung und insbesondere die Rückgängigmachung der geplanten Entnahme lassen erkennen, dass der Haushaltsgesetzgeber eine Neubewertung der Haushaltsrisiken vorgenommen hat und den unsicheren krisenbedingten zukünftigen Haushaltsbelastungen eine hohe Priorität einräumt. Diese Bewertung steht im Einklang mit der Einschätzung des Sachverständigenrates. In Anbetracht der bestehenden Unsicherheiten und der sich weltweit immer noch ausbreitenden Pandemie könne für 2021 auch eine schlechtere wirtschaftliche Entwicklung als derzeit prognostiziert nicht ausgeschlossen werden.<sup>49</sup> Vor diesen Hintergrund dürfte die vorsorgliche Mittelbereithaltung in der Rücklage zum Ausgleich künftiger Haushalte der Anforderung nach Ausschöpfung anderer Deckungsmöglichkeiten derzeit noch genügen.<sup>50</sup>*

<sup>49</sup> Vgl. Wieland/Sachverständigenrat, a.a.O., S. 9; siehe auch Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 287 vom 30.7.2020: Stärkster Rückgang des BIP im 2. Quartal 2020 (- 10,1%) seit Beginn der vierteljährlichen BIP-Berechnungen im Jahr 1970.

<sup>50</sup> Das Wirtschaftlichkeitsgebot vermag alleine die Verletzung dieser Anforderung angesichts des derzeitigen sowie kurz- bis mittelfristig erwarteten negativen Zinsniveaus und der Nutzung der Rücklage im Rahmen des Liquiditätsmanagements des Bundes nicht zu begründen. Zur Entwicklung des Zinsniveaus, vgl. Wieland/Sachverständigenrat, a.a.O., S. 8.“

Im Ergebnis dürfte daher der Fortbestand der Haushaltssicherungsrücklage vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt sein. Ihr Fortbestand dient nach der Gesetzesbegründung gerade der Risikovorsorge wegen weiterer finanzieller Risiken der Corona-Krise. Beispielfhaft wird eine etwaige Auswirkung auf die Stabilisierungsrechnung (zu Gunsten der Kommunen) genannt. Somit dürfte auch der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht verletzt sein.

##### **5. Steht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 in der Gesamtbetrachtung in Einklang mit der Landesverfassung? Bitte begründen!**

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ist von der Landesregierung ordnungsgemäß in den Landtag eingebracht (vgl. Art. 108 Var. 2 LV) und in der 106. Sitzung am 27. August 2020 in erster Beratung (vgl. Art. 86 Satz 1 LV, § 53 GOLT) behandelt worden. Im Anschluss erfolgte die Ausschussüberweisung an den Haushalts- und Finanzausschuss (vgl. § 54 Abs. 1 Satz 1 GOLT).

Wie eingangs ausgeführt, kann im Hinblick auf die Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit in dieser Stellungnahme nur auf die für das aktuelle Gesetzesvorhaben wesentlich erscheinenden Fragestellungen cursorisch eingegangen werden. Dies ist bei der Beantwortung der Fragen 1. bis 4. erfolgt. Eine weitergehende Beurteilung ohne Benennung der für prüfungswert erachteten Punkte ist unter diesen Umständen nicht möglich.