

## **Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021**

**- P.St. 2783, P.St. 2827 -**

1. Nichtrechtsfähige Sondervermögen, bei denen nach § 26 Abs. 2 LHO nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt werden, durchbrechen die in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV normierten haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit. Sie sind nur unter strengen Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig. Ihre Zulässigkeit hängt maßgeblich davon ab, ob und in welcher Intensität sie das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen.
2. Soweit in Ausführung nichtrechtsfähiger Sondervermögen Entscheidungen über staatliche Finanzmittel getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sind, muss ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein.
3. Sondervermögen mit einer leicht überschaubaren, eindeutigen Zwecksetzung sowie einer eindeutigen, abschließend bestimmten Mittelzuweisung, bei denen alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens durch das Parlament selbst getroffen werden, greifen in das parlamentarische Budgetrecht nicht ein.
4. Je größer das Finanzvolumen für durch ein Sondervermögen zu finanzierende Maßnahmen ist, desto detaillierter müssen die Maßnahmen bestimmt sein, um eine hinreichende Steuerung der Mittelverausgabung des Landes zu garantieren und eine wirksame Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, wenn das Finanzvolumen ausschließlich aus Kreditaufnahmen resultiert.
5. Beeinträchtigen die Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens das Budgetrecht des Landtags, wiegen diese Beeinträchtigungen umso schwerer, je

größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist, je größer der kreditfinanzierte Teil des Finanzvolumens ist, je größer der Zeitrahmen für Kreditaufnahmen ist und je unpräziser die Verwendung der Mittel des Sondervermögens normiert ist.

6. Eine Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags und die Durchbrechung der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit durch ein Sondervermögen können nur durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden, die sich auf den Zweck des Sondervermögens und die Verwendung der Mittel des Sondervermögens beziehen müssen. Die Anforderungen an die Rechtfertigung steigen mit der Intensität der Beeinträchtigung des Budgetrechts. Das Sondervermögen muss eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen als ein Einsatz regulärer Haushaltsmittel. Zudem muss der Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze hinreichend gewichtig sein.
7. Für jeden Landtagsabgeordneten folgt aus seinem verfassungsrechtlichen Status ein Recht auf Teilhabe am Diskurs und auf Mitentscheidung über geplante Ausgaben staatlicher Finanzmittel. Eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss ist daher nur in Ausnahmefällen zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.
8. Eine Kreditermächtigung zugunsten eines Sondervermögens ist nicht generell ausgeschlossen. Sowohl das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV als auch der Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV sind auf Sondervermögen anwendbar.
9. Es obliegt der Beurteilung des Gesetzgebers, ob gem. Art. 141 Abs. 4 HV eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Dem Gesetzgeber kommt insoweit ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Der Staatsgerichtshof hat im Streitfall zu

prüfen, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sind.

10. Soll von dem Neuverschuldungsverbot des Art. 141 Abs. 1 HV nach Art. 141 Abs. 4 HV abgewichen werden, müssen sowohl die Kreditaufnahme als auch die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete zur Krisenbekämpfung geeignet sein. Die Kreditaufnahme muss darüber hinaus auch erforderlich sein. An der Erforderlichkeit fehlt es nur dann, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte. Die Kreditaufnahme und die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel müssen zudem in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotential der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete stehen. Der Gesetzgeber verfügt diesbezüglich über einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen unterliegen daher lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle.
11. Mit dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiert eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich waren. Je größer die Gesamtsumme der Nettokredite und je höher die kreditfinanzierten Mittel sind, die für die verschiedenen Maßnahmen, Projekte und Maßnahmepakete zur Krisenbekämpfung zur Verfügung gestellt werden, desto strengere Anforderungen sind an diese Begründungspflicht zu stellen.
12. Um sicherzustellen, dass der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung dient, hat der Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festzulegen. Je höher die kreditfinanzierten Mittel für die einzelnen Projekte, Maßnahmepakete und Einzelmaßnahmen sind,

desto strengere Vorgaben gelten für das Maß ihrer parlamentarischen Bestimmtheit. Eine Darlegung der Zweckbestimmung im Gesetzgebungsverfahren genügt nicht. Sie hat im Haushaltsplan oder in Gesetzen zu erfolgen.

13. Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot nach Art. 141 Abs. 4 HV ist zudem, dass zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notsituation ein konkreter Veranlassungszusammenhang besteht. Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation und ihrer Folgen gerichtet sein. Ergibt sich dieser Veranlassungszusammenhang nicht schon aus den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan oder in den Gesetzen, in denen die Mittelvergabe geregelt ist, bedarf es einer entsprechenden Begründung im Gesetzgebungsverfahren, die einer verfassungsgerichtlichen Plausibilitätskontrolle unterliegt.
14. Das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV verpflichtet den Gesetzgeber, bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage i. S. d. Art. 141 Abs. 4 HV auch zu prüfen, ob er über Spielräume verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existieren derartige Spielräume, hat er diese grundsätzlich zu nutzen, bevor er von dem Neuverschuldungsverbot abweicht. Nutzt der Gesetzgeber die ihm zu Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang, hat er dies im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen.
15. Dem Gesetzgeber kommt bei der Bestimmung, welcher Zeitraum nach Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV als angemessen für die Zurückführung aufgenommener Kredite anzusehen ist, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Hierbei hat er zu beachten, dass Kreditrückzahlungen im Lichte der Konzeption der Schuldenbremse grundsätzlich zügig innerhalb kurzer Tilgungszeiträume zu erfolgen haben, um möglichst schnell zu einer haushaltswirtschaftlichen Normallage zurückzukehren und ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern. Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist eine Tilgungsfrist, die unter Berücksichtigung des Ausmaßes der Notsituation, ihrer besonderen Umstände, der Höhe der

Kredite und der allgemeinen, auch zukünftig zu erwartenden Finanzlage des Landes vertretbar erscheint.

16. Ein im Ausführungsgesetz des Artikel 141 HV enthaltenes qualifiziertes Mehrheitserfordernis für einen Beschluss, mit dem die Mitglieder des Landtages abweichend von dem in Art. 141 Abs. 1 HV normierten Neuverschuldungsverbot beschließen, Kredite aufzunehmen, kann durch ein Änderungsgesetz, das mit einfacher Mehrheit beschlossen wurde, aufgehoben werden. Eine unwiderrufliche einfachgesetzliche Selbstbindung des Gesetzgebers an ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis widerspricht dem Demokratieprinzip.

**P.St. 2783**

**P.St. 2827**



# **Staatsgerichtshof des Landes Hessen**

## **Urteil**

### **Im Namen des Volkes**

In dem Verfahren

zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz) vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482), § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19. Februar 2020 (GVBl. S. 135) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485) in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 1701, Titel 234 01, 359 04 und 971 01, Kapitel 1703, Titel 334 04 und 883 08 des Haushaltsplans als Anlage zu diesem Gesetz sowie § 2 Absatz 12 Nummer 2 und Nummer 3 Buchstabe a, § 15a Absatz 4 und § 17 Satz 3 dieses Gesetzes sowie des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472)

auf den Antrag

der Mitglieder des Hessischen Landtags

1. A.,
2. B.,

3. C.,
4. D.,
5. E.,
6. F.,
7. G.,
8. H.,
9. I.,
- 10.J.,
- 11.K.,
- 12.L.,
- 13.M.,
- 14.N.,
- 15.O.,
- 16.P.,
- 17.Q.,
- 18.R.,
- 19.S.,
- 20.T.,
- 21.U.,
- 22.V.,
- 23.W.,
- 24.X.,
- 25.Y.,
- 26.Z.,
- 27.AA.,
- 28.BB.,
- 29.CC.,
- 30.DD.,
- 31.EE.,
- 32.FF.,
- 33.GG.,
- 34.HH.,
- 35.II.,
- 36.JJ.,
- 37.KK.,

38.LL.,  
39.MM.,  
40.NN.,

alle: Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragsteller,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Christoph Gröpl, Saarbrücken -

und auf den Antrag

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Hessischen Landtag, vertreten durch deren Vorsitzenden Robert Lambrou, MdL, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin zu 41,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider,  
Berlin -

an dem sich beteiligt haben:

1. die Hessische Landesregierung, vertreten durch den Hessischen Ministerpräsidenten, Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

- Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Henning Tappe, Trier -

2. die Landesadvokatur bei dem Staatsgerichtshof des Landes Hessen,  
Luisenstraße 9-11, 65185 Wiesbaden,

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 14. Juli 2021  
durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofes  
Präsident des Oberlandesgerichts Prof. Dr. Roman Poseck,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofes  
Universitätsprofessorin Dr. Dr. h.c. Ute Sacksofsky,



Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht a. D. Gerhard Böhme,  
Universitätsprofessor Dr. Steffen Detterbeck,  
Rechtsanwalt Ulrich Fachinger,  
Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht a. D. Dr. h.c. Georg D. Falk,  
Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Jürgen Gasper,  
Direktorin des Amtsgerichts Michaela Kilian-Bock,  
Richter am Oberlandesgericht Dirk Liebermann,  
Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Metzner,  
Präsident des Landgerichts Dr. Wilhelm Wolf,

für Recht erkannt:

1. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes vom 2. Juli 2020 ist mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar.
2. Das Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 ist mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar.
3. § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 vom 19. Februar 2020 in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 1701, Titel 234 01, 359 04 und 971 01 sowie Kapitel 1703, Titel 334 04 und 883 08 des Haushaltsplans als Anlage zu diesem Gesetz sowie § 2 Abs. 12 Nr. 2 und Nr. 3 lit. a), § 15a und § 17 Satz 3 dieses Gesetzes sind mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar.
4. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. März 2022, gelten die mit der Verfassung des Landes Hessen für unvereinbar erklärten Vorschriften fort.

5. Gerichtskosten werden nicht erhoben. Den Antragstellern zu 1 bis 40 werden 7/8 ihrer notwendigen Auslagen erstattet. Der Antragstellerin zu 41 werden ihre notwendigen Auslagen erstattet.

## Gliederung

	Rn.
<b>A Sachverhalt.....</b>	<b>1</b>
<b>I. Rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>2</b>
1. Haushaltsgesetz 2020 vom 19. Februar 2020.....	2
2. 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 24. März 2020 .....	3
3. 1. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz vom 24. März 2020 .....	4
4. 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz vom 2. Juli 2020 .....	5
5. Beschluss vom 4. Juli 2020 zur Feststellung des Vorliegens einer Naturkatastrophe i. S. d. Art. 141 Abs. 4 HV und damit einer Ausnahmesituation i. S. d. § 2 Art. 141-G.....	7
6. Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz vom 4. Juli 2020 .....	8
7. 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 4. Juli 2020 .....	11
a) Relevante Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung vom 4. Juli 2020....	12
b) Zuweisungen im Haushaltsplan 2020 in der Fassung vom 4. Juli 2020.....	13
8. Gesetz zur Änderung des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes und des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 28. April 2021 .....	19
<b>II. Normenkontrollanträge.....</b>	<b>20</b>
<b>1. Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 bis 40 .....</b>	<b>20</b>
a) Verstoß gegen Art. 141 Abs. 4 HV .....	24
b) Verstoß gegen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV .....	28
aa) Verstoß gegen das Gebot der Schätzgenauigkeit .....	29
bb) Verstoß gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit .....	30
c) Generelle Unzulässigkeit von unselbständigen Sondervermögen in Hessen.....	31
d) Weiterer Verstoß gegen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze aus Art. 139 Abs. 2 und Abs. 3 HV, zugleich Verstoß gegen das Budgetrecht .....	32
aa) Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit ..	33
bb) Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit.....	34
cc) Verstoß gegen das Budgetrecht .....	35
dd) Keine Rechtfertigung oder Heilung .....	36
e) Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot und gegen das „Konzept der Schuldenbremse“ aus Art. 141 Abs. 4 HV .....	39
f) 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz .....	42
<b>Anträge der Antragsteller zu 1 bis 40 .....</b>	<b>47</b>
<b>2. Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 41 gegen das GZSG .....</b>	<b>48</b>
a) Verstoß gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ....	50

b) Verstoß gegen das Budgetrecht .....	51
c) Fehlende verfassungsrechtliche Grundlage sowie Verletzung der Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit .....	52
d) Keine Rechtfertigung .....	53
aa) Ungenaue bzw. nicht coronaspezifische Zweckbestimmungen in § 2 Abs. 1 GZSG .....	54
bb) Keine Rechtfertigung für eine Kreditaufnahme zur Kompensation von Steuermindereinnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSZ .....	55
e) Verstoß gegen Art. 141 Abs. 1 HV .....	56
aa) Keine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation .....	57
bb) Fehlender Zurechnungszusammenhang .....	58
cc) Nicht angemessener Tilgungszeitraum .....	59
dd) Verbot einer Kreditermächtigung für Sondervermögen .....	60
f) Verstoß gegen Art. 126 Abs. 2 AEUV und gegen den Europäischen Fiskalpakt .....	61
<b>Antrag der Antragstellerin zu 41 .....</b>	<b>62</b>
<b>III. Verfahrensanschluss der Landesregierung .....</b>	<b>63</b>
1. Teilweise Unzulässigkeit des Antrags der Antragsteller zu 1 bis 40 .....	64
2. Kein Verstoß gegen Art. 141 Abs. 1 HV .....	65
a) Corona-Virus-Pandemie als Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation .....	67
b) Sachzusammenhang .....	68
aa) Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sowie Darlegungsobliegenheit .....	69
bb) Kausaler und finaler Bezug zur Corona-Virus-Pandemie .....	70
(1) Pandemiebezug der Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG .....	73
(a) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG .....	74
(b) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GZSG .....	75
(c) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GZSG .....	76
(d) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GZSG .....	77
(e) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GZSG .....	78
(f) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GZSG .....	79
(2) Pandemiebezug der Kompensationsleistungen nach § 2 Abs. 2 GZSG .....	80
c) Angemessener Tilgungszeitraum .....	81
3. Kein Verbot der Kreditermächtigung aus Art. 143d GG .....	82
4. Art. 126 Abs. 2 AEUV und Europäischer Fiskalpakt .....	83
5. Kein Verstoß gegen die Gebote der Schätzgenauigkeit, Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit .....	84
6. Keine allgemeine Unzulässigkeit von Sondervermögen .....	86
a) Kein Verstoß gegen das Budgetrecht .....	88
b) Wahrung haushalts- und staatsschuldenrechtlicher Vorgaben .....	89
c) Kein Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit .....	90
7. Kein Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit .....	93
8. 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz .....	95
<b>Anträge der Landesregierung .....</b>	<b>101</b>
<b>IV. Stellungnahme der Landesanwältin .....</b>	<b>102</b>
1. 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz .....	103
2. Grundsätzliche Zulässigkeit von Sondervermögen .....	104
3. Verstoß gegen Art. 141 Abs. 4 HV durch § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6, § 2 Abs. 2, § 5 Abs. 2 und Abs. 3 GZSG .....	105
a) Corona-Virus-Pandemie als Naturkatastrophe i. S. d. Art. 141 Abs. 4 HV .....	106

b) Maßstäbe für den Veranlassungszusammenhang sowie Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers und Darlegungs- und Begründungslast .....	107
aa) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG .....	108
bb) § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und § 2 Abs. 2 GZSG .....	109
c) Unvereinbarkeit des Tilgungszeitraums in § 5 Abs. 3 GZSG mit Art. 141 Abs. 4 HV .....	110
4. Verstoß gegen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze und gegen das Budgetrecht durch § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6, § 2 Abs. 2, § 5 Abs. 2 und Abs. 3 sowie § 8 GZSG .....	111
a) Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit .....	112
b) Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit .....	113
c) Teilweiser Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit .....	114
d) Verstoß gegen das Budgetrecht spätestens ab 2021 .....	115
e) Keine Rechtfertigung .....	117
5. Nicht vollständige Auflösung der Allgemeinen Rücklage .....	118
<b>V.-VII. Weitere Stellungnahmen .....</b>	<b>120</b>
<b>VIII. Verbindungsbeschluss .....</b>	<b>129</b>
<b>B Entscheidungsgründe .....</b>	<b>130</b>
<b>I. Zulässigkeit .....</b>	<b>131</b>
<b>II. Begründetheit .....</b>	<b>133</b>
<b>1. 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz .....</b>	<b>140</b>
a) Maßgeblichkeit des Art. 88 HV .....	141
b) Formelle Verfassungsmäßigkeit .....	143
aa) Beschlussfassung in Übereinstimmung mit Art. 88 HV .....	144
bb) Demokratie als Herrschaft auf Zeit .....	146
cc) Änderung während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum GZSG .....	152
<b>2. Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz .....</b>	<b>153</b>
a) Kein prinzipieller Ausschluss von Sondervermögen nach der Hessischen Verfassung .....	156
aa) Keine ausdrückliche Ausnahme vom Einheits- und Vollständigkeitsprinzip zugunsten von Sondervermögen .....	157
bb) Zulässigkeit nichtrechtsfähiger Sondervermögen .....	158
b) Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV und gegen das Budgetrecht .....	163
aa) Budgetrecht und Haushaltsgrundsätze .....	164
bb) Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze und Beeinträchtigung des Budgetrechts durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz .....	173
(1) Durchbrechung der Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit .....	174
(2) Beeinträchtigung des Budgetrechts .....	176
(a) Wirtschaftsplan, Jahresrechnung, Vollzugsberichte .....	177
(b) Veranschlagung im Haushaltsjahr .....	179
(c) Unzureichende parlamentarische Entscheidung über den Zweck des Sondervermögens und die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel .....	182
(aa) Teilweise fehlende Bestimmtheit der Maßnahmepakete des § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG .....	183
(bb) Eingeschränkte parlamentarische Kontrolle bei mehrjähriger Bereitstellung von Haushaltsmitteln .....	192
(d) Verfassungswidrigkeit des § 8 Abs. 1 GZSG .....	196

(aa) Mitwirkungsrechte der einzelnen Abgeordneten .....	198
(bb) Keine Rechtfertigung der Übertragung auf den Haushaltsausschuss .....	201
(cc) Keine Rechtfertigung durch parlamentarische Zustimmungspraxis in Anlehnung an § 28 Abs. 3 GO-LT .....	204
(dd) Kein in der Staatspraxis anerkannter Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Haushaltsausschusses.....	207
(3) Besondere Schwere des Eingriffs in das Budgetrecht .....	211
(a) Umfang der Mittel .....	212
(b) Finanzierung ausschließlich aus Kreditmitteln .....	213
(c) Überjährige Ausgestaltung .....	214
(d) Teilweise fehlende Bestimmtheit der Verwendungszwecke.....	215
cc) Keine Rechtfertigung .....	216
(1) Unzureichende Begründung für die Errichtung eines Sondervermögens .....	217
(2) Kein ausreichender Beleg hinreichend gewichtiger verfassungs- rechtlicher Gründe .....	218
(3) Unzureichender verfassungsrechtlicher Mehrwert gegenüber einer Veranschlagung im Haushalt .....	219
c) Verstoß gegen das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV durch § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG.....	228
aa) Neuverschuldung i. S. d. Art. 141 Abs. 1 HV durch § 5 Abs. 2 GZSG .....	229
bb) Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV.....	232
(1) Kein genereller Ausschluss einer Kreditermächtigung für Sondervermögen .....	233
(2) Tilgungsregelung als verfassungsrechtliches Erfordernis .....	234
(3) Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation .....	236
(a) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum sowie Darlegungslast des Gesetzgebers .....	237
(b) Ausreichende Begründung einer Ausnahmesituation i. S. d. Art. 141 Abs. 4 HV .....	240
(4) Erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage.....	245
(a) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich haushaltsrechtlicher Möglichkeiten zur Krisenbewältigung.....	246
(aa) Eingeschränkte Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sowie Begründungspflicht des Gesetzgebers .....	249
(bb) Hinreichende Zweckbestimmung der Kreditmittel im Haushaltsplan oder im Gesetz .....	259
(cc) Konkreter Veranlassungszusammenhang sowie Begründungspflicht des Gesetzgebers .....	267
(b) Teilweise fehlende hinreichende Bestimmtheit sowie ungenügende Begründung im Gesetzgebungsverfahren .....	273
(aa) Fehlende Begründung der Kredithöhe.....	276
(bb) Unzureichende Begründung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit sowie des Veranlassungszusammenhangs .....	278
(cc) Erstmalige Begründung im Normenkontrollverfahren unzulässig.....	284
(5) Keine Darlegung fehlender Alternativen zur Neuverschuldung .....	287
d) Vereinbarkeit des Tilgungszeitraums in § 5 Abs. 3 GZSG mit Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV ..	290
aa) Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum unter Berücksichtigung einer grundsätzlich zügigen Kreditrückzahlung .....	291
bb) Vertretbarkeit einer 30-jährigen Tilgungsfrist .....	299
e) Kein Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV durch § 2 Abs. 2 GZSG .....	300
aa) Grundsätze.....	301
bb) § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG.....	303

cc) § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG.....	306
f) Art. 126 Abs. 2 AEUV und Europäischer Fiskalpakt.....	307
aa) Kein unmittelbarer Prüfungsmaßstab .....	308
bb) Keine Berücksichtigung über Art. 67 HV.....	310
(1) Art. 67 Satz 1 HV – Regeln des Völkerrechts.....	311
(2) Art. 67 Satz 2 HV – Völkerrechtliche Verträge.....	313
g) Erstreckung der Unvereinbarkeitserklärung auf das gesamte Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz.....	316
<b>3. § 1 i. V. m. Einzelplan 17, Kapitel 1701, Titel 234 01 und 971 01 sowie Kapitel 1703,     Titel 334 04 und 883 08 des Haushaltsplans 2020, § 2 Abs. 12 Nr. 2 und Nr. 3 lit. a),     § 15a Abs. 4 und § 17 Satz 3 des Haushaltsgesetzes 2020 .....</b>	<b>318</b>
a) Fehlende selbständige Bedeutung der angegriffenen Vorschriften durch Wegfall des Sondervermögens .....	319
b) § 15a HG 2020 .....	320
<b>4. § 1 des Haushaltsgesetzes 2020 i. V. m. Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 .....</b>	<b>322</b>
<b>III. Entscheidung und Übergangsfrist .....</b>	<b>325</b>
<b>IV. Kosten .....</b>	<b>326</b>

## Gründe:

### A

<sup>1</sup> Die Antragsteller zu 1 bis 40 sind Mitglieder des Hessischen Landtags und gehören den Fraktionen der SPD und FDP an (im Folgenden: Antragsteller zu 1 bis 40). Sie und die AfD-Fraktion im Hessischen Landtag als weitere Antragstellerin (im Folgenden: Antragstellerin zu 41) wenden sich mit ihren Normenkontrollanträgen gegen das Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG -) vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482). Die Antragsteller zu 1 bis 40 wenden sich darüber hinaus gegen einzelne Vorschriften des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 vom 19. Februar 2020 (Haushaltsgesetz 2020 - HG 2020 -, GVBl. S. 135) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - 2. NHG 2020 -) vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485) sowie gegen das Zweite Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes (2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz - 2. ÄndG-Art. 141-G -) vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472). Die Antragsteller rügen eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Neuverschuldungsverbots aus Art. 141 Abs. 1 und 4 der Hessischen Verfassung - HV -, haushaltsverfassungsrechtlicher Grundsätze, die sie aus Art. 139 HV und aus Art. 144 Satz 1 HV ableiten, sowie des Budgetrechts des Hessischen Landtags. Zudem machen die Antragsteller zu 1 bis 40 einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip und die Antragstellerin zu 41 eine Missachtung europarechtlicher Verpflichtungen geltend.

### I.

<sup>2</sup> 1. Der Hessische Landtag beschloss am 19. Februar 2020 das Haushaltsgesetz 2020. Nach dessen § 1 wurde der als Anlage zu diesem Gesetz beigefügte Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 mit einem Volumen von rund 38,28 Milliarden Euro festgestellt. Nach § 13 HG 2020 wurde das Ministerium der Finanzen ermächtigt, die im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vorgesehenen Kredite aufzunehmen. Hierfür waren im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 325 01 des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsplan 2020) Kreditmarktmittel in Höhe von 4,035 Milliarden Euro veranschlagt worden. Zur Schuldentilgung wurden 4,135 Milliarden Euro angesetzt (Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 595 01), so dass die Verschuldung des Landes um 100 Millionen Euro abgebaut werden sollte.

- 3 2. Zur Bewältigung der Folgen der Pandemie durch das Corona-Virus SARS-CoV-2 beschloss der Hessische Landtag am 24. März 2020 einstimmig das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (1. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - 1. NHG 2020 -, GVBl. S. 194). Hierdurch wurde das in § 1 HG 2020 festgestellte Haushaltsvolumen von rund 38,28 Milliarden Euro auf rund 40,28 Milliarden Euro aufgestockt (Art. 1 Nr. 1 1. NHG 2020). Zudem erhielt der Haushaltsplan 2020 die aus der Anlage des 1. NHG 2020 ersichtliche Fassung (Art. 1 Nr. 5 1. NHG 2020). Aus dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 325 01 des Nachtrags zum Haushaltsplan (1. Nachtragshaushaltsplan) ergab sich eine Erhöhung der Kreditmarktmittel von 4,035 Milliarden Euro auf 6,035 Milliarden Euro. Da hiervon unverändert 4,135 Milliarden Euro zur Schuldentilgung vorgesehen waren, sollte die Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt auf 1,9 Milliarden Euro anwachsen. Die Erhöhung der Kreditmarktmittel und damit die Aufstockung des Haushaltsvolumens beruhte auf der Einrichtung des Titels 971 01 im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, in dem „Globale Mehrausgaben zur Bewältigung der kurzfristigen gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie durch das Corona-Virus SARS-CoV-2“ in Höhe von 2 Milliarden Euro veranschlagt wurden.
- 4 3. Ebenfalls am 24. März 2020 verabschiedete der Hessische Landtag das Gesetz zur Änderung des Artikel-141-Gesetzes und des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (1. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz - 1. ÄndG-Art. 141-G -, GVBl. S. 200), mit dem § 2 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz - Art. 141-G -) vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447) geändert wurde. § 2 Art. 141-G sah in seiner bis zum 24. März 2020 geltenden Fassung vor, dass – als Ausnahme des Neuverschuldungsverbots – bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, aufgrund eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden können. Durch Art. 1 des 1. ÄndG-Art. 141-G wurde § 2 Art. 141-G nun dahingehend geändert, dass es für eine Kreditaufnahme nicht mehr eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags, sondern von einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedarf. Diese Änderung trat gemäß Art. 4 des 1. ÄndG-Art. 141-G am Tag nach der Verkündung in Kraft und sollte bis zum 1. Januar 2021 befristet sein.



- 5 4. Am 2. Juli 2020 beschloss der Landtag mit einfacher Abstimmungsmehrheit gegen die Stimmen der Antragsteller das 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz (GVBl. S. 472), das am 4. Juli 2020 in Kraft trat. Nach dessen Art. 1 entfiel das Erfordernis einer Zweidrittel-Mehrheit in § 2 Art. 141-G. Auch wurde der 4. Satz aus § 2 Art. 141-G gestrichen, wonach die vollständige Tilgung regelmäßig über einen Zeitraum von sieben Jahren erfolgen soll. Eine Befristung dieser Änderung enthielt das Gesetz nicht.
- 6 § 2 Art. 141-G in der Fassung vom 2. Juli 2020 lautet:

## § 2

### **Ausnahmesituation**

*Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können auf Beschluss des Landtages abweichend von § 1 Abs. 1 Einnahmen aus Krediten vorgesehen werden. Die Abweichung ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der sicherstellt, dass die nach Satz 1 aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Dieser Zeitraum ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation zu bestimmen.*

- 7 5. Am 4. Juli 2020 beschloss der Hessische Landtag ebenfalls gegen die Stimmen der Antragsteller bzw. bei deren Enthaltung die Annahme des Beschlussentwurfs der Landesregierung vom 8. Juni 2020 (Drs. 20/2953), mit dem u.a. die Corona-Virus-Pandemie als eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV und damit als eine Ausnahmesituation nach § 2 Art. 141-G festgestellt und eine Kreditermächtigung von bis zu 12 Milliarden Euro durch ein zu errichtendes Sondervermögen wegen Vorliegens einer besonderen Ausnahmesituation als gerechtfertigt angesehen wurde. Zudem wurde beschlossen, dass die beabsichtigte Kreditaufnahme mit der im Antrag enthaltenen Tilgungsregelung zu verbinden ist.
- 8 6. In der gleichen Plenarsitzung verabschiedete der Hessische Landtag – erneut gegen die Stimmen der Antragsteller – das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz. Es trat am 10. Juli 2020 in Kraft und soll gemäß § 11 GZSG am 31. Dezember 2050 außer Kraft treten. Gemäß § 1 GZSG errichtet das Land Hessen ein Sondervermögen mit der Bezeichnung „Hessens gute Zukunft sichern“, das gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 GZSG nicht rechtsfähig ist.

<sup>9</sup> Das Gute-Zukunft-Sicherungs-Gesetz hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

## § 2

### **Zweck und Mittelverwendung des Sondervermögens**

*(1) Das Sondervermögen dient der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden. Dies umfasst*

- 1. Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018), in der jeweils geltenden Fassung sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen sind, bis zu einem Betrag von 630 000 000 Euro,*
- 2. Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen bis zu einem Betrag von 2 500 000 000 Euro,*
- 3. Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation bis zu einem Betrag von 1 833 750 000 Euro,*
- 4. Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen bis zu einem Betrag von 150 000 000 Euro,*
- 5. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur bis zu einem Betrag von 960 525 000 Euro sowie*
- 6. Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt bis zu einem Betrag von 925 725 000 Euro.*

*(2) Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bis zu einem Betrag von 5 000 000 000 Euro bereitstellen. Die Kompensation ist für die Jahre 2021 bis 2023 beschränkt auf die um die Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 141 Gesetzes vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472), bereinigten, tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber einem Betrag von*

- 1. 23 948 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2021,*
- 2. 24 804 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2022 und*
- 3. 25 569 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2023.*

*[...]*

## § 4

### **Verwaltung**

*(1) Die Verwaltung des Sondervermögens erfolgt durch das Ministerium der Finanzen.*

*(2) Das Sondervermögen und dessen Mittel sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten. Die Kosten der Verwaltung und die Zinsen für die Kredite nach § 5 Abs. 2 trägt das Land.*

*(3) Die Mittel des Sondervermögens bleiben unverzinst im Liquiditätsmanagement des Landes. Zur Sicherung der Liquidität kann das Ministerium der Finanzen Kassenkredite aufnehmen, soweit es von der Kreditermächtigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 keinen Gebrauch macht.*

## **§ 5**

### **Ausnahmesituation nach Artikel 141 Abs. 4 der Verfassung des Landes Hessen, Kreditermächtigung**

*(1) Die Corona-Virus-Pandemie ist eine Naturkatastrophe im Sinne des Artikels 141 Abs. 4 der Verfassung des Landes Hessen.*

*(2) Das Sondervermögen wird ermächtigt, zur Finanzierung der in § 2 genannten Maßnahmen Kredite im Namen und für Rechnung des Landes bis zu einem Betrag von 12 000 000 000 Euro aufzunehmen. Die Kreditermächtigung nach Satz 1 erhöht sich um die Beträge, die im betreffenden Jahr zur Tilgung von Krediten am Kreditmarkt erforderlich sind.*

*(3) Zur Tilgung der nach Abs. 2 aufgenommenen Kredite sind dem Sondervermögen aus dem Landeshaushalt folgende Beträge zuzuführen:*

- 1. in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 jeweils mindestens 200 000 000 Euro,*
- 2. in den Haushaltsjahren 2024 bis 2026 jeweils mindestens 300 000 000 Euro,*
- 3. in den Haushaltsjahren 2027 bis 2030 jeweils mindestens 400 000 000 Euro,*
- 4. in den Haushaltsjahren 2031 bis 2050 jeweils 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenen Betrags.*

## **§ 6**

### **Wirtschaftsplan**

*Für jedes Haushaltsjahr ist ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben des Sondervermögens enthält. Der Wirtschaftsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Ein Wirtschaftsplan für das Jahr 2020 ist diesem Gesetz als Anlage beigefügt. Ab dem Haushaltsjahr 2021 wird der Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beigefügt.*

## **§ 7**

### **Haushaltsvollzug 2020**

*(1) Zum Ausgleich von Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Landes, die mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zulasten der im Haushaltsplan 2020 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 24. März 2020 (GVBl. S. 194) bei Kap. 17 01 971 01 veranschlagten Mittel gedeckt worden sind, erfolgen entsprechende Abführungen aus dem Sondervermögen.*

*(2) Kredite, die auf Basis der mit dem Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 geschaffenen zusätzlichen Kreditermächtigung aufgenommen worden sind, gelten als Kredite des Sondervermögens, die auf die Ermächtigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 anzurechnen sind.*

## **§ 8**

### **Beteiligung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags**

*(1) Die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 bedürfen ab einem Betrag von 1 000 000 Euro der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags. In der Vorlage des Ministeriums der Finanzen ist darzulegen, unter welchen Tatbestand des § 2 Abs. 1 Satz 2 die Maßnahme fällt, in welchen Jahresraten die Mittel abfließen sollen (Finanzierungsplan) und warum die Ausgaben für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 genannten Zwecke direkt oder indirekt erforderlich sind. Kann der Haushaltsausschuss wegen der Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit einer Maßnahme für eine vorzeitige Zustimmung nicht rechtzeitig erreicht werden, ist er unverzüglich zu unterrichten. Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits getätigte Ausgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 und bereits eingegangene Verpflichtungen findet Satz 1 keine Anwendung.*

*(2) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet den Haushaltsausschuss zum Ende eines jeden Kalendervierteljahres zeitnah über den Vollzug dieses Gesetzes; über die Abführungen an den Landeshaushalt nach § 2 Abs. 2 erfolgt die Unterrichtung jeweils vor Ablauf des Haushaltsjahres.*

*(3) Der Haushaltsausschuss kann Überschreitungen der in § 2 Abs. 1 genannten Beträge in Höhe von bis zu 10 Prozent zulassen, soweit andere Ermächtigungen des § 2 Abs. 1 nicht in Anspruch genommen werden.*

## **§ 9**

### **Jahresrechnung**

*(1) Das Ministerium der Finanzen stellt zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres die Jahresrechnung des Sondervermögens auf.*

*(2) In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten, die Einnahmen und Ausgaben sowie die Tilgungen nach § 5 Abs. 3 nachzuweisen.*

*(3) Die Jahresrechnung wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt.*

## **§ 10**

### **Befristung**

*(1) Finanzierungen für Maßnahmen und Leistungen nach § 2 Abs. 1 und Kreditaufnahmen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 sind nur bis zum 31. Dezember 2023 zulässig.*

*(2) Das Sondervermögen ist bis zum 31. Dezember 2050 befristet.*

*[...]*

- <sup>10</sup> Der als Anlage zum Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz beigefügte Wirtschaftsplan sieht für das Jahr 2020 eine Kreditaufnahme in Höhe von 4 Milliarden Euro bei geplanten Ausgaben in gleicher Höhe vor (GVBl. S. 484).
- <sup>11</sup> 7. Im Anschluss an die Beschlussfassung zum Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz beschloss der Hessische Landtag am 4. Juli 2020 wiederum gegen die Stimmen der Antragsteller das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020. Mit dessen Artikel 1 Nr. 1 wurde das Haushaltsvolumen in § 1 HG 2020 auf rund 38,14 Milliarden Euro gesenkt. Der Haushaltsplan 2020 erhielt die aus der Anlage zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 ersichtliche Fassung (Art. 1 Nr. 7 2. NHG 2020). Der 2. Nachtrag zum Haushaltsplan (2. Nachtragshaushaltsplan) veranschlagt eine Reduzierung der Kreditmarktmittel von 6,035 Milliarden Euro aus dem 1. Nachtragshaushaltsplan auf 5,8219 Milliarden Euro (Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 325 01). Die Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt soll durch die unveränderte Schuldentilgung in Höhe von 4,135 Milliarden Euro von 1,9 Milliarden Euro aus dem 1. Nachtragshaushaltsplan auf 1,6869 Milliarden Euro gesenkt werden. Zudem findet durch das 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ Eingang sowohl in das Haushaltsgesetz 2020 und als auch in den 2. Nachtragshaushaltsplan.
- <sup>12</sup> a) Die relevanten Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung vom 4. Juli 2020 lauten:

## **§ 1**

### ***Feststellung des Haushaltsplans***

*Der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 wird in Einnahme und Ausgabe auf*

*38 143 868 000 Euro*

*festgestellt.*

## **§ 2**

### ***Produkthaushalt***

*[...]*

*(12) Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Virus-Pandemie wird das Ministerium der Finanzen ermächtigt,*

*[...]*

2. *neue Titel zur Vereinnahmung von Zuführungen aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ einzurichten,*
3. *zusätzliche Ausgabemittel*
  - a) *bis zur Höhe der Zuführungen aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“, [...] zu bewilligen.*

[...]

## **§ 15a**

### **Rekapitalisierungsmaßnahmen**

*(1) Das für die Wirtschaftsförderung zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Maßnahmen zur Stärkung der Kapitalbasis bei Unternehmen der Realwirtschaft zu treffen, deren Bestandsgefährdung erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft, die technologische oder wirtschaftliche Souveränität, die Versorgungssicherheit, die kritischen Infrastrukturen oder den Arbeitsmarkt in Hessen hätte. Die Ermächtigung ist auf einen Betrag von 500 000 000 Euro begrenzt. Die Rekapitalisierungsmaßnahmen können insbesondere den Erwerb von nachrangigen Schuldtiteln, Hybridanleihen, Genussrechten, stillen Beteiligungen, Wandelanleihen, den Erwerb von Anteilen an Unternehmen und die Übernahme sonstiger Bestandteile des Eigenkapitals dieser Unternehmen umfassen, wenn dies für die Stabilisierung des Unternehmens erforderlich ist.*

[...]

*(4) Die Ermächtigung nach Abs. 1 darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Unternehmen durch die Corona-Virus-Pandemie unverschuldet in eine Notlage geraten sind, den Unternehmen anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen und eine Finanzierung der Landesbeteiligung durch das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ sichergestellt ist.*

## **§ 17**

### **Kommunaler Finanzausgleich**

*Die Finanzausgleichsmasse nach § 12 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318), beträgt für das Haushaltsjahr 2020 5 998 732 000 Euro. Sie erhöht oder vermindert sich im Haushaltsvollzug, soweit die Summe der festgesetzten Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- und Umlagekraft nach den §§ 22, 28 und 34 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes den im Haushaltsplan veranschlagten Wert über- oder unterschreitet. Zuführungen aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ erhöhen die Finanzausgleichsmasse.*

- 13 b) Der Haushaltsplan in der Fassung vom 4. Juli 2020 enthält folgende Zweckbestimmungen:

- 14 Im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 234 01 ist eine Zuweisung aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ in Höhe von 64,75 Millionen Euro für die aus der Heimatumlage finanzierten Ausgaben veranschlagt.

- <sup>15</sup> Im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 325 01 sind Einnahmen aus Kreditmarktmitteln in Höhe von 5,8219 Milliarden Euro ausgewiesen.
- <sup>16</sup> Aus dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 ergibt sich eine Zuweisung „Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage“ in Höhe von 419,266 Millionen Euro.
- <sup>17</sup> Im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 971 01 fallen die durch den 1. Nachtragshaushaltsplan eingeführten „Globalen Mehrausgaben zur Bewältigung der kurzfristigen gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie durch das Corona-Virus SARS-CoV-2“ in Höhe von 2 Milliarden Euro weg.
- <sup>18</sup> Im Einzelplan 17, Kapitel 17 03, Titel 334 04 wird eine Zuweisung aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ in Höhe von 12,7828 Millionen Euro für den Titel 883 08 veranschlagt, der eine Zuweisung für Investitionen an öffentlichen Schulen im Rahmen des Sofortausstattungsprogramms in Höhe von 46,8438 Millionen Euro vorsieht.
- <sup>19</sup> 8. Am 28. April 2021 beschloss der Hessische Landtag das Gesetz zur Änderung des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes und des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (GVBl. S. 229). Nach dessen Art. 1 wurde die Angabe „630 000 000“ in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG durch „130 000 000“ und die Angabe „960 525 000“ in § 2 Abs. 1 Satz Nr. 5 GZSG durch „1 460 525 000“ ersetzt.

## II.

- <sup>20</sup> 1. Mit ihrem Normenkontrollantrag vom 10. November 2020 haben die Antragsteller zu 1 bis 40 das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz, einzelne Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie das 2. Änderungsgesetz des Artikel 141-Gesetzes zur Überprüfung durch den Staatsgerichtshof gestellt.
- <sup>21</sup> Hinsichtlich des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes rügen sie, dass die in § 5 Abs. 2 GZSG normierte Kreditermächtigung zur Finanzierung der in § 2 Abs. 1 GZSG genannten Maßnahmen gegen Art. 141 Abs. 4 HV und die Kreditermächtigung zur Kompensation von Steuermindereinnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSG gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Gebote der Schätzgenauigkeit sowie der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV verstießen. Die Errichtung und

Bewirtschaftung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ sei generell unzulässig, weil der Hessischen Verfassung eine Befugnis zur Errichtung von Sondervermögen nicht zu entnehmen sei, und verletze die in Art. 139 Abs. 2 und 3 HV enthaltenen haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit sowie der Jährlichkeit, wodurch das parlamentarische Budgetrecht des Hessischen Landtags beeinträchtigt werde.

- 22 Hinsichtlich des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 wenden die Antragsteller zu 1 bis 40 ein, dass § 1 HG 2020 i. V. m. dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans gegen das Konzept der Schuldenbremse und gegen den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstoße, da zur Überwindung der Corona-Virus-Pandemie die Allgemeine Rücklage des hessischen Landeshaushalts verschont geblieben sei.
- 23 Schließlich sehen die Antragsteller zu 1 bis 40 das Rechtsstaatsprinzip dadurch verletzt, dass das Zweidrittelervordernis des § 2 Satz 1 Art. 141-G mit einfacher Mehrheit geändert wurde.
- 24 a) Die Antragsteller zu 1 bis 40 sind der Auffassung, das Gute-Zukunft-Sicherungs-gesetz sei am Maßstab des Art. 141 Abs. 4 HV zu prüfen, der einen unmittelbaren Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der auf sie gestützten Verschuldung fordere. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssten daher zur Notlagenüberwindung konkret geeignet sein.
- 25 Maßnahmen, die „in irgendeiner Weise“ dazu beitragen könnten, die Notlage zu bekämpfen, zu lindern oder zu überwinden, genügten dem Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und Nettoneuverschuldung nicht. Würde nur ein mittelbarer Zusammenhang verlangt, wären alle staatlichen Ausgaben für gemeinwohlfördernde, sich positiv auf die Wirtschaft auswirkende Maßnahmen während oder nach einer Notlage durch Kredite finanzierbar. Voraussetzung für eine Neuverschuldung wäre dann nur noch, dass die kreditfinanzierte Ausgabe in einem zeitlichen Zusammenhang mit der Notlage stehen müsse.
- 26 Die Antragsteller zu 1 bis 40 wenden ein, dass die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 GZSG abschließend aufgelisteten Zwecke, für die die Kreditmittel des Sondervermö-



gens verwendet werden dürften, teilweise keinen notlagenspezifischen Zusammenhang aufwiesen. Die Notlage und die durch sie ausnahmsweise ermöglichte Nettokreditaufnahme seien genutzt worden, um politische Programme zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung gewesen seien und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 GZSG verstoße gegen das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip aus Art. 141 Abs. 4 HV.

27 Ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang der in § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG genannten Maßnahmen werde auch nicht durch § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG geschaffen, wonach das Sondervermögen der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden diene. § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG sei bereits wegen eines strukturellen Kontrolldefizits verfassungswidrig. Das Rechtsstaatsprinzip fordere Kontrollinstrumente, die die Befolgung von Normen sicherstellten und von den zuständigen Stellen ergriffen würden. Vorliegend werde das Sondervermögen jedoch durch das Hessische Ministerium der Finanzen verwaltet, das zwar die Vorgaben des Wirtschaftsplans zu beachten habe, den es jedoch selbst aufstelle. Die Rechnungslegung des Sondervermögens laufe gegenüber dem Landtag leer. Auch die Einbindung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags nach § 8 GZSG vermöge die fehlende Beteiligung des Landtagsplenums nicht zu kompensieren. Zudem sei § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG zu unbestimmt. Indem das Sondervermögen hiernach auch der Finanzierung der Maßnahmen zur Beseitigung indirekter Folgen der Corona-Virus-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden diene, könnten alle gemeinwohlbezogenen Maßnahmen unter § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG subsumiert werden, was dem in Art. 141 Abs. 4 HV geforderten unmittelbaren Veranlassungszusammenhang widerspreche.

28 b) Die Antragsteller zu 1 bis 40 machen zudem geltend, § 2 Abs. 2 GZSG verletze haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV.

29 aa) § 2 Abs. 2 GZSG verstoße gegen das in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV als Unterfall des Prinzips der Haushaltswahrheit enthaltene haushaltsverfassungsrechtliche Gebot der Schätzgenauigkeit, das auch bei der Errichtung von Sondervermögen zu beachten sei. Das Sondervermögen könne nach § 2 Abs. 2 GZSG dem Land Hessen bis zum

Jahr 2023 jährlich Steuerausfälle bis zu einem Betrag von 5 Milliarden Euro ausgleichen, wobei als Maßstab für die Höhe des jährlichen Ausgleichs Beträge festgeschrieben worden seien, die auf Steuerschätzungen vor Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie beruhten. Diese Prognose für die Steuereinnahmen sei entsprechend optimistisch ausgefallen. Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens habe sich die wirtschaftliche Entwicklung infolge der Corona-Virus-Pandemie verschlechtert. Es sei erkennbar gewesen, dass die Steuereinnahmen niedriger ausfallen würden. Aber auch ohne Berücksichtigung der Corona-Virus-Pandemie sei die Steuerschätzung „sehr, wenn nicht sogar zu optimistisch“ gewesen. Aus dem Gebot der Schätzgenauigkeit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Staates unter realitätsgerechter Schätzung veranschlagt werden müssten, folge, dass § 2 Abs. 2 GZSG mit realitätsgerechten Werten hätte beschlossen werden müssen.

30 bb) § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG verstoße gegen das haushaltsverfassungsrechtliche Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit nach Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV. Durch die Formulierung der Vorschrift, das Sondervermögen stelle dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation von Steuermindereinnahmen bereit, werde der Eindruck erweckt, der Landeshaushalt erhalte Kompensationszahlungen, die er nicht zurückzahlen müsse. Aus § 5 Abs. 3 GZSG ergebe sich jedoch, dass aus dem Landeshaushalt dem Sondervermögen die Beträge der Kompensationszahlungen mit zeitlicher Verzögerung zuzuführen seien.

31 c) Die Antragsteller zu 1 bis 40 vertreten die Meinung, dass die Errichtung und Bewirtschaftung unselbständiger Sondervermögen wie das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ in Hessen unzulässig seien. Denn die Hessische Verfassung enthalte keine Vorschrift zur Legitimation von Sondervermögen, obwohl dem hessischen Verfassungsgeber die Existenz von Sondervermögen bekannt gewesen sei. Eine „immanente“ Befugnis zur Errichtung von Sondervermögen sei der Hessischen Verfassung nicht zu entnehmen.

32 d) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz sei darüber hinaus auch deswegen verfassungswidrig, weil die Errichtung und Bewirtschaftung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ gegen die sich aus Art. 139 Abs. 2 und 3 HV ergebenden haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit sowie der

Jährlichkeit verstoße, wodurch das parlamentarische Budgetrecht des Hessischen Landtags beeinträchtigt werde.

- 33 aa) Die Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit aus Art. 139 Abs. 2 HV verlangten, dass alle Einnahmen und Ausgaben in einem Haushaltsplan veranschlagt würden. Hiergegen verstießen die Errichtung und Bewirtschaftung des Sondervermögens, weil es für die in § 2 GZSG genannten Maßnahmen Ausgaben tätige, die durch Kredite nach § 5 Abs. 2 GZSG gedeckt seien, deren Veranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern im vom Hessischen Ministerium der Finanzen aufgestellten Wirtschaftsplan erfolge.
- 34 bb) Der Grundsatz der Jährlichkeit sehe vor, dass jährlich die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in einem Haushaltsplan durch ein Haushaltsgesetz festgesetzt werden müssten. Die Veranschlagungen des Haushaltsplans müssten auf diejenigen Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen beschränkt werden, die im jeweiligen Haushaltsjahr zu erwarten seien. Dies gelte auch für eine Notlagenverschuldung nach Art. 141 Abs. 4 HV. Der Landtag habe für jedes Haushaltsjahr festzustellen, ob eine Notlage vorliege oder fortduere und inwieweit zu deren Überwindung die Aufnahme von Krediten erforderlich sei. Das Gute-Zukunft-Sicherungs-gesetz ermögliche jedoch, dass das Sondervermögen bis zum 31. Dezember 2023 Maßnahmen und Leistungen nach § 2 Abs. 1 GZSG finanziere und hierfür Kredite nach § 5 Abs. 2 GZSG aufnehme (§ 10 Abs. 1 GZSGZ). Hierdurch werde das Plenum des Hessischen Landtags von der jährlichen Bewilligung und Kontrolle dieser Finanzmittel ausgeschlossen.
- 35 cc) Die Beeinträchtigungen der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze führe zugleich zu einer Beeinträchtigung des aus dem Demokratieprinzip des Art. 65 HV und aus Art. 139 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 HV folgenden Budgetrechts des Hessischen Landtags. Insbesondere die Verpflichtung zukünftiger Landtage, Beträge aus dem Kernhaushalt zur Tilgung der aufgenommenen Kredite dem Sondervermögen zuzuführen (§ 5 Abs. 3 GZSG), beeinträchtige das Budgetrecht nachhaltig.
- 36 dd) Die Beeinträchtigungen der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze und des Budgetrechts des Hessischen Landtags durch das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ seien nicht gerechtfertigt.

- 37 Die Antragsteller zu 1 bis 40 wenden ein, dass keine Notwendigkeit zur Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens bestanden habe. Es hätte genügt, auf die sich ändernden Situationen infolge der Corona-Virus-Pandemie mit Nachtragshaushalten zu reagieren. Die im Gesetzgebungsverfahren vorgebrachten Argumente der Landesregierung könnten die Errichtung eines Sondervermögens nicht rechtfertigen.
- 38 Die durch die Errichtung und Bewirtschaftung des Sondervermögens hervorgerufenen Beeinträchtigungen der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze und des Budgetrechts des Hessischen Landtags würden auch nicht durch die in § 8 Abs. 1 GSZG vorgesehene Beteiligung des Haushaltsausschusses geheilt. Denn jeder Landtagsabgeordnete habe einen Anspruch darauf, sich sachlich mit dem Haushaltsplan auseinanderzusetzen, um die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes sachkundig beeinflussen zu können. Dies gelte auch für Teile des Haushaltsplans, die durch Absonderung einem Sondervermögen zugeführt worden seien, insbesondere wenn das Sondervermögen ein Drittel des Haushaltsvolumens ausmache und in dieser Höhe durch Schulden finanziert werde, die über 30 Jahre zu tilgen seien. Eine Abweichung hiervon zugunsten einer Ausschussentscheidung könne nur aus zwingenden Gründen des Staatswohls oder zur Gewährleistung anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang erfolgen. Diese Voraussetzungen lägen ersichtlich nicht vor.
- 39 e) Da zur Überwindung der Corona-Virus-Pandemie ausschließlich das kreditfinanzierte Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ verwendet werde, zugleich aber die Allgemeine Rücklage des hessischen Landeshaushalts verschont bleibe, rügen die Antragsteller zu 1 bis 40 einen durch § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 i. V. m. dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 verursachten Verstoß gegen den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, welchen sie aus Art. 144 Satz 1 HV ableiten, sowie einen Verstoß gegen das „Konzept der ‚Schuldenbremse‘“ aus Art. 141 Abs. 4 HV.
- 40 Das Wirtschaftlichkeitsgebot, das einfachgesetzlich in § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsatzgesetz - HGrG - und § 7 Abs. 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung - LHO - normiert sei, stelle ein allgemeines Verfassungsgebot dar und sei bei der Feststellung des Haushaltsplans zu beachten. Es erfordere, Rücklagen vor Kreditmitteln einzusetzen. Zudem verpflichte das Konzept der Schuldenbremse dazu, die Spielräume zur Verschuldensbegrenzung und Verschuldungsrückführung zu nutzen, die sich in einem

Haushaltsjahr eröffneten. Zur Begrenzung einer Neuverschuldung seien daher Rücklagen aufzulösen.

- 41 Für die durch die Corona-Virus-Pandemie unmittelbar veranlassten Maßnahmen hätten daher zunächst die in der Allgemeinen Rücklage des hessischen Landeshaushalts enthaltenen Finanzmittel eingesetzt werden müssen, um eine Nettoneuverschuldung über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ zu vermeiden bzw. zu verringern. Indem dies unterblieb, sei sowohl gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot als auch gegen das Konzept der Schuldenbremse verstoßen worden. § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans sei daher insoweit verfassungswidrig, als aus der Allgemeinen Rücklage nur eine Entnahme in Höhe von 419 216 900 Euro erfolgt und die Rücklage im Übrigen unangetastet geblieben sei.
- 42 f) Die Antragsteller zu 1 bis 40 sind der Auffassung, der Hessische Landtag habe gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, indem er mit nur einfacher Mehrheit das Zweidrittelserfordernis des § 2 Satz 1 Art. 141-G gestrichen habe. Zur Abschaffung dieses Zweidrittelserfordernisses sei aus rechtsstaatlichen Gründen ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit nötig gewesen. Das 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz sei daher verfassungswidrig.
- 43 Nur die Änderung des Mehrheitserfordernisses in § 2 Art. 141-G habe die Annahme des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes ermöglicht. Weil diese Änderung im laufenden Nachtragshaushaltsgesetzgebungsverfahren, mit welchem das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz in untrennbarem Zusammenhang stehe, erfolgt sei, sei gegen die rechtsstaatlichen Vorgaben der Rechtssicherheit, Stetigkeit, Vorsehbarkeit und Lauterkeit verstoßen worden, die auch im intraorganschaftlichen Rechtskreis des Landtags gälten. Abgeordnete und Fraktionen müssten sich auf diejenigen Regelungen verlassen dürfen, die zu Beginn des jeweiligen Vorgangs gegolten hätten.
- 44 Die Abschaffung des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit mit einfachem Mehrheitsbeschluss sei verfassungsrechtlich auch deshalb bedenklich, weil dadurch ein Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit stets zur Disposition der einfachen Regierungsmehrheit stehe. Damit sei eine Umgehung jederzeit möglich. Im gesellschaftsrechtli-

chen Schrifttum sei überwiegend anerkannt, dass Satzungsvorschriften, die für bestimmte Beschlüsse eine qualifizierte Mehrheit vorsehen, nur mit derselben Mehrheit beseitigt werden könnten. Dieser Gedanke sei auf den vorliegenden Fall zu übertragen.

45 Art. 88 HV, wonach der Landtag seine Beschlüsse mit der Mehrheit der auf „Ja“ oder „Nein“ lautenden Stimmen fasst, enthalte einen ungeschriebenen Abweichungsvorbehalt. Dem Landtag sei es gestattet, die Mehrheitserfordernisse für seine Beschlüsse in spezifischen Angelegenheiten durch einfaches Gesetz zu verschärfen.

46 Da das 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz verfassungswidrig sei, sei § 2 Art. 141-G nichtig. Weil das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz sodann nicht mit der erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen nach Maßgabe des § 2 Satz 1 Art. 141-G in der Fassung vom 24. März 2020 beschlossen worden sei, habe es keine Wirksamkeit erlangt. Das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ sei daher abzuwickeln und die Kreditermächtigung aus § 5 Abs. 2 GZSG rechtswidrig.

47 Die Antragsteller zu 1 bis 40 beantragen festzustellen,

1. Das Gesetz über das Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern" (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG) vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482), insbesondere seine §§ 2, 5 und 10, verstößt gegen Artikel 139 sowie gegen Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen. Das Gesetz ist daher nichtig.
2. § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19. Februar 2020 (GVBl. S. 135) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485) in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 1701, Titel 234 01 und 971 01 sowie Kapitel 1703, Titel 334 04 und 883 08 des Haushaltsplans als Anlage zu diesem Gesetz sowie § 2 Absatz 12 Nummer 2 und Nummer 3 Buchstabe a, § 15a Absatz 4 und § 17 Satz 3 dieses Gesetzes verstoßen gegen Artikel 139 sowie gegen Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen. Die Vorschriften sind daher nichtig.

3. § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19. Februar 2020 (GVBl. S. 135) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485) in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans als Anlage zu diesem Gesetz verstößt insoweit gegen das aus Artikel 144 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen herzuleitende Wirtschaftlichkeitsgebot und das Konzept des Artikels 141, namentlich Absatz 4, der Verfassung des Landes Hessen, als aus der Allgemeinen Rücklage nur eine Entnahme in Höhe von 419 216 900 Euro vorgenommen wird und die Rücklage im Übrigen unangetastet bleibt. Die Vorschriften sind daher nichtig.
4. Das Zweite Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472) verstößt gegen das der Verfassung des Landes Hessen immanente Rechtsstaatsprinzip. Es ist daher nichtig.

48 2. Die Antragstellerin zu 41 hat mit ihrem Normenkontrollantrag vom 18. März 2021 ebenfalls einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes gestellt. Mit Schriftsatz vom 23. Juni 2021 hat sie vertiefend vorge-  
tragen.

49 Sie rügt, das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße gegen die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Jährlichkeit, Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und sei mit der Budgethoheit des Landtags nicht vereinbar. Für die Errichtung von Sondervermögen gebe es keine verfassungsrechtliche Grundlage. Darüber hinaus sei eine Rechtfertigung für die Errichtung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ nicht erkennbar. Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz stelle zudem einen Verstoß gegen die Schuldenbremse aus Art. 141 Abs. 1 HV dar. Auch würden europarechtliche Verpflichtungen missachtet, aus denen eine Verletzung der Hessischen Verfassung folge.

50 a) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße gegen den Grundsatz der Jährlichkeit, der sich aus Art. 139 Abs. 2 HV ergebe, weil es ein Sondervermögen für 30 Jahre einrichte, das drei Jahre lang Kredite aufnehmen und Maßnahmen finanzieren dürfe.

Weil wesentliche Ausgaben vom Sondervermögen getätigt würden, sei die Haushaltslage aus dem Haushaltsplan nicht in hinreichender Transparenz zu erkennen, was eine Missachtung der Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit darstelle. Die Ausgaben des Sondervermögens erfolgten zudem nicht zur Finanzierung notwendiger Maßnahmen zur Bewältigung und Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie. Dadurch werde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet, der sich aus Art. 144 Satz 1 HV ergebe.

- 51 b) Indem der Finanzminister für die Verwaltung eines großen Teils des Haushaltes ohne parlamentarische Beteiligung zuständig sei, werde die parlamentarische Budgethoheit durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz beeinträchtigt. Die Beteiligung des Haushaltsausschusses bei Ausgaben ab 1 Million Euro nach § 8 Abs. 1 Satz 1 GZSG genüge nicht dem demokratischen Legitimationsniveau. Zudem bedürfe es besonderer Gründe, um für die notwendige Zustimmung des Parlaments in seiner Gesamtheit die Zustimmung des Haushaltsausschusses genügen zu lassen. Solche Gründe lägen nicht vor. Da die Zustimmung des Plenums nicht grundsätzlich durch die Zustimmung des Haushaltsausschusses ersetzt werden dürfe, sei § 8 Abs. 1 Satz 1 GZSG verfassungswidrig.
- 52 c) Ein Sondervermögen habe keine verfassungsrechtliche Grundlage und komme neben dem Landeshaushalt nicht in Betracht. Ein Sondervermögen, wie das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“, sei ein Nebenhaushalt und nicht Teil des Haushaltsplans. Hierdurch würden die Grundsätze der Einheitlichkeit und Vollständigkeit des Haushaltsplans missachtet.
- 53 d) Die Antragstellerin zu 41 vertritt die Auffassung, das Sondervermögen sei – wenn überhaupt – nur als Ausnahme vom Verbot der Einnahme- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets zulässig. Es bedürfe einer besonderen Rechtfertigung, die sich aus der Zweckbestimmung des Sondervermögens ableite. Die Maßnahmenfinanzierungen müssten auf den Zweck des Sondervermögens begrenzt sein. Eine Rechtfertigung für die Errichtung des vorliegenden Sondervermögens sei in seiner Zweckbestimmung nicht erkennbar.
- 54 aa) Das Sondervermögen diene gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der



Corona-Virus-Pandemie und der Verhinderung weiterer Schäden. Hierbei handele es sich um eine typische Aufgabe des Staates, die mit allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden müsse. Die Zweckbestimmung sei zu ungenau und werde durch die Auflistung der Maßnahmen in § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG, die teilweise zur Beseitigung der Folgen der Corona-Virus-Pandemie keinen Bezug aufwiesen, nicht in einer Weise spezifiziert, die die Einrichtung des Sondervermögens rechtfertige.

- 55 bb) Eine Kreditaufnahme zur Kompensation von Steuermindereinnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSG sei nur zu rechtfertigen, wenn die Steuermindereinnahmen durch Maßnahmen zur Abwehr der Corona-Virus-Pandemie verursacht worden seien und die Pandemie als Naturkatastrophe oder außergewöhnlicher Umstand im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV anzusehen sei. Eine Naturkatastrophe oder ein außergewöhnlicher Umstand liege aber nicht vor.
- 56 e) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße gegen die Schuldenbremse aus Art. 141 Abs. 1 HV. Der Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV sei nicht erfüllt.
- 57 aa) Die Corona-Virus-Pandemie stelle weder eine Naturkatastrophe noch eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV dar. Sie entziehe sich auch nicht der Kontrolle des Staates. Die staatlichen Abwehrmaßnahmen hätten dazu beigetragen, dass bisher keine Notsituation entstanden sei. Das Land habe die Gefahr durch das Corona-Virus im Griff. Zudem sei das Land nicht finanziell überfordert.
- 58 bb) Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssten zur Abwehr der Notsituation genutzt werden und dafür geeignet, erforderlich und angemessen sein. Sie müssten gemäß der Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV mit der Corona-Virus-Pandemie in einem unmittelbaren Zurechnungszusammenhang stehen. An einem solchen Zusammenhang fehle es bei den Maßnahmen in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 GZSG. Sie dienten allgemeinen politischen Agenden der Regierungsparteien. Die Unvereinbarkeit des § 2 Abs. 2 GZSG mit Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV sei offensichtlich.
- 59 cc) Bei dem in § 5 Abs. 3 GZSG normierten Tilgungszeitraum von 30 Jahren handele es sich nicht mehr um einen angemessenen Zeitraum im Sinne von Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV. Denn der Tilgungszeitraum laste die Schulden späteren Generationen auf und entlaste die Generation, die sich verschuldet habe.

60 dd) Aus Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz - GG -, wonach Art. 109 und 115 GG in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden sind, am 31. Dezember 2010 bestehende Kredtermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen aber unberührt bleiben, folge zudem, dass bereits seit 2011 auf Bundes- und Länderebene Kredtermächtigungen für Sondervermögen nicht mehr erfolgen dürften.

61 f) Das durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete Sondervermögen verstoße gegen Art. 126 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - und gegen den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012, weil es zu einer Erhöhung der Neuverschuldung durch Aufnahme von Krediten führe. Die Missachtung dieser unionsrechtlichen Verpflichtungen verstoße gegen die Hessische Verfassung.

62 Die Antragstellerin zu 41 beantragt:

Das Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG) vom 4. Juli 2020 (GVBl. Nr. 39 vom 9. Juli 2020, S. 482 f.) ist wegen Verstoßes gegen Art. 139 Abs. 1, 2 und 3, Art. 141 Abs. 1 und Abs. 4 Sätze 1, 2 und 3 und Art. 144 der Verfassung Hessens verfassungswidrig. Es ist deswegen nichtig.

### III.

63 Die Landesregierung hat sich den Verfahren mit Schriftsatz vom 9. Februar 2021 und vom 27. Mai 2021 gemäß § 39 Abs. 2 i. V. m. § 19 Abs. 2 Nr. 5 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG - angeschlossen. Sie hält den Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 bis 40 für teilweise unzulässig und für insgesamt unbegründet. Den Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 41 hält sie für zulässig, aber unbegründet.

64 1. Sofern die Antragsteller zu 1 bis 40 die Bewirtschaftung des Sondervermögens oder in Einzelfällen eine fehlende Zweckbindung der Mittel des Sondervermögens im Haushaltsvollzug rügten, sei die Normenkontrolle unstatthaft, da Verwaltungsvorgänge kein tauglicher Antragsgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle seien. Maßnahmen des Haushaltsvollzugs wirkten nicht auf das zur Prüfung gestellte Gesetz zurück.

- 65 2. Die Kreditermächtigung zu Gunsten des Sondervermögens nach dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße nicht gegen staatsschuldenrechtliche Vorgaben aus Art. 141 HV, weil mit Blick auf die unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Corona-Virus-Pandemie zu Recht die Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 HV in Anspruch genommen worden sei.
- 66 Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab der durch § 5 Abs. 2 GZSG erteilten Kreditermächtigung sei Art. 141 Abs. 4 HV, dessen Vorgaben nicht nur für den Kernhaushalt gälten, sondern auch für Kreditaufnahmen durch Sondervermögen. Unter Naturkatastrophen im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV seien unmittelbar drohende Gefahrzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß zu verstehen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen. Als außergewöhnliche Notsituationen kämen neben bedeutenden Großschadensereignissen auch schwere Wirtschaftskrisen in Betracht. Art. 141 Abs. 4 HV verlange, dass die staatliche Anstrengung zur Behebung dieser Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtige. Gemeint sei hiermit eine Finalität der Kreditaufnahme zur Hilfeleistung. Die Kreditaufnahme müsse demnach geeignet sein, die Notsituation abzuwehren, zu beheben oder deren Folgen zu lindern, wobei auf den Bedarf abzustellen sei, der zur Bewältigung der konkreten Notsituation erforderlich sei. Des Weiteren müsse sich gemäß Art. 141 Abs. 4 HV die Notsituation der staatlichen Kontrolle entziehen. Eine Kreditaufnahme dürfe daher nicht erfolgen, wenn die Notsituation im Rahmen einer regulären Haushaltswirtschaft bewältigt werden könne. Zudem müsse die Notsituation unvorhergesehen, unverschuldet und rasch zu bekämpfen sein.
- 67 a) Die Corona-Virus-Pandemie sei eine Gesundheits- und Wirtschaftskrise, die nur mit kreditfinanzierten Stabilisierungsmaßnahmen nach Art. 141 Abs. 4 HV überwunden werden könne. Sie müsse wegen der erfolgten Massenerkrankung als Naturkatastrophe bzw. allgemein als außergewöhnliche Notsituation angesehen werden.
- 68 b) Die nach § 2 Abs. 1 GZSG zu finanzierenden Maßnahmen und der nach § 2 Abs. 2 GZSG mögliche Ausgleich der Steuermindereinnahmen wiesen einen kausalen bzw. finalen Bezug zur Corona-Virus-Pandemie auf.

- 69 aa) Dem Gesetzgeber komme bei der Entscheidung, welche Maßnahmen zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden ergriffen werden sollten, ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum werde durch die tatbestandlichen Vorgaben in Art. 141 Abs. 4 HV begrenzt. Soweit unter der alten Schuldenregel eine Darlegungslast für die Inanspruchnahme der Befugnis zur Ausweitung der Kreditaufnahme angenommen worden sei, habe diese zum einen darauf abgezielt, die Ausnahme von der Regel zu begründen, und zum anderen die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs auszugleichen. Die unter der alten Schuldenregel angenommene Darlegungslast habe eine Zweckfestlegung der kreditfinanzierten Maßnahmen gefordert. Diesen Darlegungsobliegenheiten, die auch bei der Inanspruchnahme der neuen Regelung in Art. 141 Abs. 4 HV Anwendung finden könnten, sei vorliegend im Gesetzgebungsverfahren und im Haushaltsvollzug genügt worden.
- 70 bb) Ein kausaler bzw. finaler Bezug der kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Krise sei vorhanden. Ein solcher Pandemiebezug könne sowohl für kurzfristige Hilfsmaßnahmen, die meist in unmittelbarem Bezug zur Pandemie stünden und die Kompensation bereits eingetretener Beeinträchtigungen und Schäden bezweckten, als auch für mittel- bis langfristige Maßnahmen mit einem mittelbaren Bezug und präventivem Charakter hergeleitet werden.
- 71 Die Landesregierung widerspricht dem von den Antragstellern vorgebrachten Erfordernis eines unmittelbaren Sachzusammenhangs. Eine solche durch ein strenges Unmittelbarkeitserfordernis verursachte Beschränkung des Spielraums für Hilfsmaßnahmen gehe mit der Gefahr dauerhafter ökonomischer Einbußen einher. Die Herleitung der Notlagenkonnexität beruhe nicht auf der Prüfung einzelner Maßnahmen, die auf den unmittelbaren Zusammenhang mit der Corona-Virus-Pandemie zu untersuchen seien, sondern erfolgte aus einer Makroperspektive, deren Fokus auf die Eignung der Summe aller Maßnahmen zur allgemeinen Wiederbelebung der Konjunktur und zur Rückkehr auf den alten Wachstumspfad ausgerichtet sei. Die ökonomischen Folgen der Pandemie führten zu einer allgemeinen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wodurch nahezu alle Wirtschaftssektoren betroffen seien. Daher genüge schon das Vorliegen eines mittelbaren Bezugs zur Corona-Krise als Begründung für die Kreditfinanzierung einer Hilfsmaßnahme. Aus Art. 141 Abs. 4 HV folge,

dass jede konjunkturfördernde Maßnahme kreditfinanziert werden dürfe, sofern sie zu Abwehr und Überwindung der Notlage notwendig (Finalität) und die Notlagenbedingtheit gegeben sei (Kausalität).

- <sup>72</sup> Zu den stabilitätspolitischen Maßnahmen zähle aus ökonomischer Sicht grundsätzlich jede staatliche Maßnahme, die positive Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und den Arbeitsmarkt habe. Durch die Maßnahme müsse zudem ein zusätzlicher Nachfrageimpuls am Markt ausgelöst werden. Da die Staatsschulden schrittweise und konjunkturgerecht zurückzuführen seien, sei es auch sachgerecht, konjunkturelle Impulse vor allem dort zu setzen, wo diese der dauerhaften Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung dienten.
- <sup>73</sup> (1) Mit Blick auf die einzelnen aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG lasse sich ein Pandemiebezug nachweisen.
- <sup>74</sup> (a) Der Zusammenhang zwischen der Pandemie und den Aufwendungen zur Erfüllung von Ansprüchen nach dem Infektionsschutzgesetz sei evident und benötige keine weitere Erläuterung.
- <sup>75</sup> (b) Die Steuereinnahmen der hessischen Kommunen seien durch die Corona-Virus-Pandemie massiv eingebrochen. Mit den Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GZSG, zu denen z.B. die Gewerbesteuerkompensation, die Stabilisierung des kommunalen Finanzausgleichs und die Aufstockung der Heimatumlage zählten, würden die coronabedingten Steuermindereinnahmen kompensiert und die Handlungsfähigkeit der Kommunen gestärkt. Die Maßnahmen unterstützten die Kommunen bei der Krisenbewältigung und bei der Umsetzung langfristiger Investitionsvorhaben. Sie wiesen einen klaren Pandemiebezug auf. Gleiches gelte vor diesem Hintergrund auch für die Förderung eines kommunalen Investitionsprogramms.
- <sup>76</sup> (c) Die Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GZSG dienten der Stabilisierung der Wirtschaft durch die Beseitigung von Liquiditätsengpässen und durch konjunkturbelebende Investitionen. Sie zielten darauf ab, möglichst zeitnah und zielgerichtet das Wachstumspotential der Wirtschaft zu erhalten und zu steigern. Durch Maßnahmen zur Förderung nachhaltigen Wachstums, insbeson-

dere durch Investitionen für den Klimaschutz, solle in dem von der Corona-Virus-Pandemie betroffenen Landwirtschafts- und Ernährungssektor eine Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Betriebe stattfinden, um eine krisenresistentere, klimaschonendere und tierwohlgerechtere Landwirtschaft zu etablieren, wovon ein positiver Nachfrageimpuls ausgehe. Da Überwindung von räumlicher Distanz zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Krise ein zentraler Grundsatz sei, wiesen auch Förderprogramme für digitale Transformation einen Bezug zur Corona-Virus-Pandemie auf. Zudem zeigten sich digitalisierte Branchen krisenresistenter und litten weniger stark unter den negativen Konsequenzen der Corona-Virus-Pandemie.

<sup>77</sup> (d) Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GZSG dienten der Kofinanzierung von Konjunkturprogrammen der Bundesregierung, um die Bundesmittel aus den jeweiligen Förderprogrammen in vollem Umfang abrufen zu können. Da auch das Konjunkturprogramm des Bundes einen Pandemiebezug aufweise, bestehe ein hinreichender Veranlassungszusammenhang mit der Corona-Virus-Pandemie.

<sup>78</sup> (e) Mit den Maßnahmen zum Gesundheitsschutz nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GZSG würden Schutzausrüstungen, Hygienemaßnahmen, Investitionszuschüsse, Verlustausgleiche für Kliniken, Impfzentren, Massentestungen oder der Pflegebonus finanziert. Hieraus ergebe sich ein enger und unmittelbarer Pandemiebezug. Auch die Maßnahmen zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur seien pandemiebedingt, da der Kulturbereich unter Abstands- und Hygienemaßnahmen leide und viele Vereine ihre gewöhnlichen Tätigkeiten aufgrund der Pandemie nicht mehr ausüben dürften.

<sup>79</sup> (f) Für Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GZSG sei die Voraussetzung eines mittelbaren Pandemiebezugs erfüllt. Denn zahlreiche Landeseinrichtungen seien mit erheblichen Einnahmeausfällen konfrontiert, gleichzeitig aber blieben die Aufwendungen etwa für Personal und Gebäude konstant. Hinzu kämen Mehrkosten für Desinfektionsmittel, Reinigungsbedarf und Schutzvorrichtungen.

<sup>80</sup> (2) Auch die Bereitstellung von Mitteln für den Landeshaushalt zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSG weise ei-

nen Bezug zur Corona-Virus-Pandemie auf. Diese Maßnahme ziele darauf ab, Leistungskürzungen im Landeshaushalt zu vermeiden, die die ökonomische Erholung konterkarieren und damit die Krise verschärfen würden.

- 81 c) Der Tilgungszeitraum von 30 Jahren sei unter Berücksichtigung der historischen Dimension der Krise angemessen i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV. Er entspreche der gesetzlichen Regelung nach § 2 Satz 3 Art. 141-G, wonach sich die Angemessenheit der Tilgungsdauer nach der jeweiligen Ausnahmesituation, der Höhe der Kreditaufnahme sowie der konjunkturellen Situation bestimme. Insofern sei dem Gesetzgeber angesichts der coronabedingten unsicheren Gesamtsituation ein weiter Einschätzungs- und Prognosespielraum einzuräumen.
- 82 3. Ein Verbot von Kreditermächtigungen für Sondervermögen lasse sich auch nicht aus Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG ableiten. Art. 143d Abs. 1 Satz 2, 2. Halbs. GG, der kein Prüfungsmaßstab im vorliegenden Normenkontrollantrag sei, stelle ersichtlich eine Übergangsregelung für bereits eingerichtete Sondervermögen des Bundes i. S. d. Art. 115 Abs. 2 GG a.F. dar. Eine direkte Auswirkung für Sondervermögen der Länder habe Art. 143d Abs. 1 Satz 2, 2. Halbs. GG nicht. Die Übergangsregelung verbiete zudem keine Kreditaufnahmen durch Sondervermögen, sondern bestimme nur, dass Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt blieben. Die aus Art. 109 Abs. 3 GG folgenden Regelungen der neuen Schuldenbremse seien nach Ablauf der in Art. 143d Abs. 1 Satz 3 GG bestimmten Übergangszeit in Art. 141 HV vollständig umgesetzt.
- 83 4. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 seien weder Maßstab im Verfahren vor dem Staatsgerichtshof noch bänden sie unmittelbar das Land. Ein Verstoß gegen Völker- und Europarecht sei überdies nicht ersichtlich.
- 84 5. § 2 Abs. 2 GZSG verstoße nicht gegen das haushaltsverfassungsrechtliche Gebot der Schätzgenauigkeit. Indem sich in § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG die Steuerschätzungen vor Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie wiederfänden, spreche dies nicht für eine

fehlerhafte Schätzung, sondern für einen notlagenspezifischen Veranlassungszusammenhang. Denn dadurch würden die Auswirkungen der Corona-Krise und nicht ein davon unabhängiger allgemeiner Steuerrückgang berücksichtigt.

- 85 Auch verstoße § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG nicht gegen das Gebot der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit, die lediglich für die Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten seien. Die Annahme, eine gesetzliche Regelung außerhalb des Haushaltsplans – wie § 2 Abs. 2 GZSG – könne gegen Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV verstoßen, lasse sich durch Auslegung nicht herleiten und überschätze die verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zudem werde durch § 5 Abs. 2 GZSG sowie durch den Verweis auf das Art. 141-Gesetz in § 2 Abs. 2 GZSG klargestellt, dass sich das Sondervermögen aus Kreditaufnahmen finanziere.
- 86 6. Die Errichtung des Sondervermögens verstoße nicht gegen die Hessische Verfassung. Eine allgemeine Unzulässigkeit von Sondervermögen könne sich nicht aus der Nichterwähnung in der Hessischen Verfassung, sondern nur aus konkreten verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie etwa dem Grundsatz der Haushaltseinheit, ergeben. Dieser Grundsatz gelte aber nicht uneingeschränkt, was daraus abzuleiten sei, dass nach Art. 145 HV das Finanzwesen der ertragswirtschaftlichen Unternehmungen des Staates durch Gesetz abweichend geregelt werden könne. Hieraus folge nicht die generelle Unzulässigkeit solcher Sondervermögen, die nicht ertragswirtschaftlich tätig seien. Vielmehr seien die Regelungen der Hessischen Verfassung über den Haushalt grundsätzlich auch auf diese Sondervermögen anwendbar.
- 87 Die Errichtung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ sei verfassungsrechtlich zulässig, weil das Sondervermögen die Budgethoheit des Parlaments nicht einschränke und haushalts- und staatsschuldenrechtliche Vorgaben nicht unterlaufe. Zudem stehe es nicht in Widerspruch zu den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Jährlichkeit und Jährigkeit.
- 88 a) Die Budgethoheit des Landtags sei nicht beeinträchtigt. Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens sei für den Landtag transparent und ermögliche eine parlamentarische Kontrolle. Die Jahresrechnung des Sondervermögens werde gemäß § 9 Abs. 3 GZSG der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt. Insbesondere aber sei der Landtag in die Bewirtschaftung des Sondervermögens umfangreich einbezogen. Denn die



Finanzierung von Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG und die Kompensation von Steuermindereinnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSG erfolgten durch Abführungen an den Landeshaushalt. Die Kredite würden auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung aufgenommen und nach Maßgabe des Tilgungsplans später durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt wieder ausgeglichen. Zudem finde eine Beteiligung des Haushaltsausschusses gemäß § 8 Abs. 1 GZSG statt, der die Kräfteverhältnisse im Landtag widerspiegele und dem Wählerwillen Rechnung trage. Zusätzlich verstärke die parlamentarische Praxis die Einwirkungsbefugnisse des Plenums dadurch, dass sie dessen Befassung auch noch im Anschluss an die Entscheidung des Haushaltsausschusses zulasse. Das dafür maßgebliche Verfahren lehne sich an Vorbilder aus der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags - GO-LT - an. In diesem Zusammenhang verweist die Landesregierung auf § 28 Abs. 3 GO-LT. Einnahme- und Ausgabekreisläufe, die am Landtag vorbei eingerichtet würden, seien nicht denkbar und nicht gewollt. Es würden keine staatlichen Aufgaben außerhalb des Landeshaushalts finanziert. Die Transparenz der staatlichen Haushaltswirtschaft werde durch die Nachverfolgbarkeit der aufgenommenen Kreditmittel und der Einhaltung des Tilgungsplans gestärkt. Würden die Kreditaufnahme und alle Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie im Haushalt veranschlagt, wäre die gesamtwirtschaftliche Wirkung nicht dieselbe und die Erkennbarkeit der Notlagenverschuldung nicht transparenter. Für die erforderliche Flexibilität bei der Krisenbewältigung müssten zudem entweder viele einzelne Nachtragshaushalte beschlossen oder mit sogenannten Globaltiteln im Haushalt gearbeitet werden. Da der Haushaltsvollzug regelmäßig keine gesonderten Mitwirkungsrechte des Landtags mehr vorsehe, reduziere diese Vorgehensweise im Vergleich zu der Bestimmung des § 8 GZSG die Mitwirkungsrechte des Landtags.

89

b) Das Sondervermögen unterlaufe auch nicht die haushalts- und staatsschuldenrechtlichen Vorgaben. Gemäß § 113 LHO seien auf Sondervermögen des Landes die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Landeshaushaltsordnung entsprechend anzuwenden. Insbesondere seien über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Sondervermögens gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in den Erläuterungen aufzunehmen. Unter staatsschuldenrechtlichen Gesichtspunkten unterwerfe sich das Sondervermögen in § 5 GZSG ausdrücklich den Vorgaben des Art. 141 HV.

- 90 c) Das Sondervermögen „Hessen gute Zukunft sichern“ sei überjährig und nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt, was sich aus der Kreditaufnahme und Finanzierung der Ausgaben für die Jahre 2020 bis 2023 und der Tilgung der aufgenommenen Kredite für einen Zeitraum bis 2050 ergebe. Der Grundsatz der Jährlichkeit werde auf Ebene des Sondervermögens durch die jährlichen Wirtschaftspläne und Jahresrechnungen und auf Ebene des Landeshaushalts durch die jährliche Planung der Zuführungen und Ablieferungen berücksichtigt. Die Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit und Jährlichkeit stünden der Einrichtung des Sondervermögens daher nicht entgegen. Auch andere gesetzliche Regelungen, wie beispielsweise Steuergesetze, seien überjährig. Die Grundsätze seien zudem nicht absolut einzuhalten, da es nach Art. 139 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 HV möglich sei, Ausgaben in besonderen Fällen auch für längere Dauer zu bewilligen.
- 91 Der Aspekt der Jährlichkeit sei zwar betroffen, weil der Landtag über die Wirtschaftspläne der Jahre 2021 bis 2023 nur noch informiert werde, aber nicht mehr mitentscheide. Allerdings entfalteten die Wirtschaftspläne kaum Steuerungswirkung. Mit Blick auf die enge Anbindung des Sondervermögens an den Kreislauf des Landeshaushalts, über den die Mittel des Sondervermögens mittelbar verausgabt würden, sowie die für das Sondervermögen geltenden Vorgaben bezüglich des Wirtschaftsplans (§ 6 GZSG) und der Jahresrechnung (§ 9 GZSG), die jeweils dem Landtag transparent gemacht würden, lasse sich jedoch eine Umgehung des Jährlichkeitsgrundsatzes nicht feststellen.
- 92 Auch die Überjährigkeit der Kreditermächtigung stelle keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Jährlichkeit dar. Vielmehr sei die Überjährigkeit der auf die Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 HV gestützten Kreditermächtigung bereits in der Verfassung angelegt. Denn der in Art. 141 Abs. 4 Satz 2 HV geforderte Tilgungsplan habe nach § 2 Satz 2 Art. 141-G sicherzustellen, dass die aufgenommenen Kredite innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden müssten, wodurch der Tilgungsplan notwendig in das Budgetrecht zukünftiger Landtage eingreife. Daher ziehe die Ausnahme der Kreditermächtigung unter Berücksichtigung der Tilgungsregelung in Art. 141 Abs. 4 Satz 2 HV bereits von Verfassungs wegen eine überjährige Betrachtung nach sich. Zudem folge aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, dass die aufgrund der Aus-

nahmeregulierung erteilte Kreditermächtigung vom Sondervermögen überjährlig in Anspruch genommen werden könne. Denn Kredite sollten erst aufgenommen werden, wenn sie zur Finanzierung von Ausgaben benötigt würden.

- 93 7. Die nicht vollständige Auflösung der Allgemeinen Rücklage führe nicht zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die in Art. 144 Satz 1 HV ausdrücklich nur als Prüfungsmaßstab für die Finanzkontrolle durch den Rechnungshof genannt seien.
- 94 Verfassungsrechtlich stelle sich das Gebot der Wirtschaftlichkeit als finanzrechtliche Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips dar, das alle Staatsgewalt binde. Die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit seien nicht verletzt, da die Auflösung der Rücklage im Jahr 2020 bereits im Jahr 2024 zu einer Haushaltsdeckungslücke von ca. 600 Millionen Euro geführt hätte. Das Land wäre sodann gezwungen gewesen, bereits in der noch andauernden Krise den Haushalt zu konsolidieren, was sich krisenverschärfend ausgewirkt hätte. Die Bildung eines Sondervermögens stehe dem Wirtschaftlichkeitsgebot nur dann entgegen, wenn die Finanzierungskosten im Missverhältnis zu den für die Errichtung des Sondervermögens angeführten Sachgründen stünden. Angesichts der Ausmaße der Corona-Virus-Pandemie und des derzeitigen Negativzinsumfelds sei das Wirtschaftlichkeitsprinzip durch die hessische Vorgehensweise nicht verletzt.
- 95 8. Das 2. Änderungsgesetz zum Artikel 141-Gesetz sei mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip sei nicht zu erkennen.
- 96 Die Argumentation der Antragsteller zu 1 bis 40, dass die Prinzipien der Stetigkeit, Vorhersehbarkeit und Lauterkeit verletzt seien, weil die Regierungskoalitionsfraktionen im laufenden Nachtragshaushaltsgesetzgebungsverfahren die Regelungen über besondere Mehrheitserfordernisse geändert hätten, gehe fehl. Denn eine solche Änderung wirke sich rechtlich nicht während eines laufenden parlamentarischen Verfahrens aus, sondern erst und nur im Zeitpunkt der eigentlichen Abstimmung.
- 97 Einen Anspruch der oppositionellen Minderheit auf eine Sperrminorität komme nur in Betracht, wenn sich ein solcher Anspruch aus dem Verfassungstext ergebe. Für den zu beurteilenden Fall existiere keine Sperrminorität, sondern die klare Mehrheitsregelung in Art. 88 HV.

- 98 Die von den Antragstellern zu 1 bis 40 befürwortete Übertragung gesellschaftsrechtlicher Überlegungen auf die Ebene des Staatsrechts sei abzulehnen. Denn in den gesellschaftsrechtlichen Fällen gehe es um die Änderung von Mehrheitserfordernissen, die in der Satzung festgelegt worden seien. Die Satzung einer Gesellschaft sei jedoch nicht mit einer einfachgesetzlichen Regelung, sondern allenfalls mit der Verfassung gleichzustellen.
- 99 Da Demokratie eine Herrschaft auf Zeit sei, könnten Gesetzgeber einen späteren neu gewählten Gesetzgeber weder unmittelbar noch mittelbar durch erhöhte Mehrheitserfordernisse binden.
- 100 Die Regelung in § 2 Art. 141-G in der Fassung vom 26. Juni 2013, die ein qualifiziertes Mehrheitserfordernis vorsah, könne auch nicht als Konkretisierung des Verfassungstexts begriffen werden, da sich im Verfassungstext selbst keine Anzeichen eines erhöhten Quorums fänden. Schließlich nehme die in § 2 Satz 1 Art. 141-G (in seinen früheren Fassungen) verlangte Zweidrittel-Mehrheit für die Beschlussfassung nicht am Verfassungsrang des Art. 141 Abs. 4 HV teil.
- 101 Die Landesregierung beantragt,
- der Staatsgerichtshof möge erkennen:
- Das Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG (vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482),
- § 1 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 234 01 (Zuweisung aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“) und 971 01 (Globale Mehrausgaben zur Bewältigung der kurzfristigen gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie durch das Corona-Virus SARS-CoV-2), Kapitel 17 03, Titel 334 04 (Zuweisung aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“) und 883 08 (Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Schulen im Rahmen des Sofortausstattungsprogramms) sowie Kapitel 17 01, Titel 359 04 (Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage), ferner § 2 Absatz 12 Nr. 2 und Nr. 3 Buchst. a) sowie § 15a Absatz 4 und § 17 Satz 3 des Haushaltsgesetzes 2020 vom 19. Februar 2020 (GVBl. S. 135) in der Fassung

des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 485)

sowie das Zweite Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472)

sind mit der Verfassung des Landes Hessen vereinbar.

#### IV.

102 Die Landesanwältin hält die Normenkontrollanträge für zulässig und zum großen Teil auch für begründet. Die §§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und Abs. 2 sowie § 5 Abs. 2 und Abs. 3 und § 8 GZSG seien mit Art. 139 und Art. 141 HV nicht vereinbar. Die in diesem Zusammenhang erlassenen Regelungen des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 seien in der Folge ebenfalls unvereinbar mit Art. 141 Abs. 4 HV sowie mit dem in Art. 144 Satz 1 HV enthaltenen Wirtschaftlichkeitsgebot. Die genannten Regelungen dürften spätestens ab dem 31. Dezember 2021 nicht mehr angewendet werden.

103 1. § 2 Art. 141-G verstoße nicht gegen die Hessische Verfassung. Nach dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität müsse ein späterer Gesetzgeber entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes innerhalb der von der Verfassung vorgegebenen Grenzen Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren können. Das von den Antragstellern zu 1 bis 40 angeführte Gesellschaftsrecht sei mit den für Gesetzgebungsverfahren geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vergleichbar. Wenn der Gesetzgeber sich entschlöße, für bestimmte Abstimmungen durch Gesetz eine Zweidrittelmehrheit festzuschreiben, die wie vorliegend verfassungsrechtlich nicht geboten sei, so könne er diese Entscheidung später mit einfacher Mehrheit gemäß Art. 88 HV ändern, zumal der ursprüngliche § 2 Art. 141-G nicht mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet worden sei. Aus dem Rechtsstaatsprinzip könnten keine über Art. 88 HV hinausgehende Vorgaben im Hinblick auf Mehrheitsanfordernisse abgeleitet werden.

104 2. Die Errichtung von Sondervermögen sei in Hessen grundsätzlich zulässig. Gegenteiliges ergebe sich nicht aus dem in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV enthaltenen Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans. In der Hessischen Verfassung fehlten lediglich spezielle Vorgaben, wie mit Sondervermögen im Zusammenhang mit der Erstellung des Haushaltsplans umzugehen sei.

- 105 3. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und Abs. 2 sowie § 5 Abs. 2 und Abs. 3 GZSG seien nicht mit Art. 141 Abs. 4 vereinbar.
- 106 a) Die Corona-Virus-Pandemie sei eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV, die sich der Kontrolle des Staates entziehe. Durch die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Maßnahmen werde grundsätzlich auch die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.
- 107 b) Die Ausnahmeregelung des Art. 141 Abs. 4 HV sei eng auszulegen. Kreditfinanzierte Haushaltsmittel dürften nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die einen klaren und eindeutigen Bezug zur Bewältigung der Ausnahmesituation aufwiesen. Unter Berücksichtigung der durch die Corona-Virus-Pandemie verursachten Wirtschaftskrise seien aber nicht nur unmittelbare Maßnahmen zur Bewältigung der Ausnahmesituation, sondern auch Maßnahmen mittelbarer und vorsorglicher Art durch Kredite finanzierbar. Demnach könnten auch mittelbar durch die Ausnahmesituation verursachte Probleme und Defizite durch den Haushaltsgesetzgeber aufgegriffen und ihre Behebung durch Kreditaufnahmen gesteuert werden. Dem Gesetzgeber komme bezüglich des Veranlassungszusammenhangs ein Einschätzungsspielraum zu. Ihm obliege eine Darlegungs- und Begründungslast dahingehend, dass ein klarer Zusammenhang der kreditfinanzierten Maßnahmen mit der Ausnahmesituation bestehe. Je mittelbarer und langfristiger die ergriffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung ansetzten, desto strenger seien die zu stellenden Anforderungen an den erforderlichen Veranlassungszusammenhang.
- 108 aa) Ein hinreichender Bezug zur Corona-Virus-Pandemie bestehe bei den in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG genannten Leistungen und Ansprüchen nach dem Infektionsschutzgesetz. Denn aus dem Wirtschaftsplan ergebe sich, dass damit die Erstattung von Verdienstaussfällen nach Maßgabe von § 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG gemeint sei, wenn Arbeitnehmer aufgrund der Kinderbetreuung oder aufgrund von Quarantäneanordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz ihren Beruf nicht ausüben könnten.
- 109 bb) Ein hinreichender Veranlassungszusammenhang sei hingegen für die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 GZSG genannten Maßnahmen und für die in § 2 Abs. 2 GZSG aufgeführten Kompensationen entweder nicht zu erkennen oder es sei nicht sichergestellt, dass die Mittel im zulässigen Rahmen verwendet würden. Die Regelungen seien

in weiten Teilen zu unspezifisch und schafften einen kaum überprüfbaren Spielraum für die Verausgabung der Mittel im Rahmen des vom Finanzminister vorzulegenden Wirtschaftsplans.

- 110 c) Der in § 5 Abs. 3 GZSG festgelegte Tilgungszeitraum von 30 Jahren gehe weit über den in § 2 Art. 141-G in seiner früheren Fassung normierten Sieben-Jahres-Zeitraum hinaus, ohne dass sich eine Begründung im Gesetzesentwurf finden lasse. Eine klare Ableitung sowohl der Höhe als auch des Tilgungsrahmens wäre jedoch im Gesetzgebungsverfahren erforderlich gewesen. Vor diesem Hintergrund seien § 5 Abs. 2 und Abs. 3 GZSG nicht mit Art. 141 Abs. 4 HV zu vereinbaren.
- 111 4. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und Abs. 2 sowie § 5 Abs. 2 und Abs. 3 und § 8 GZSG verstießen gegen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze und gegen das parlamentarische Budgetrecht.
- 112 a) Hinsichtlich des in Art. 139 Abs. 2 HV enthaltenen Grundsatzes der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans führt die Landesanwältin aus, dass die Zu- und Abführungen des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ nur in ihrer Gesamtsumme bzw. in den Grenzen des § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG in den Haushaltsplan aufgenommen würden. Für den Haushaltsgesetzgeber sei bezüglich der in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 GZSG aufgeführten Maßnahmen nicht erkennbar, inwieweit ein Veranlassungszusammenhang bestehe bzw. hergestellt werden könne. Zudem erfolge die Beifügung des Wirtschaftsplans zum Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz bzw. zum Haushaltsplan nach § 6 GZSG nur nachrichtlich. Das Parlament habe auf die Ausgestaltung des Wirtschaftsplans keine Einflussmöglichkeit. Ihm würden Entscheidungs- und Gestaltungsrechte entzogen, wodurch der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans nicht mehr gewahrt werde.
- 113 b) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz genüge den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit aus Art. 139 Abs. 2 HV nicht, soweit weder der erforderliche Veranlassungszusammenhang erkennbar noch klar sei, in welchem Umfang welche Maßnahmen gefördert werden sollten. Insofern verstoße § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und Abs. 2 GZSG gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit.
- 114 c) Die Landesanwältin ist der Auffassung, dass ein Sondervermögen grundsätzlich nicht in vollem Umfang den Anforderungen des Jährlichkeitsprinzips aus Art. 139

Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 HV genügen müsse. Für das in Streit stehende Sondervermögen gelte dies aber nur dann, soweit im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz zulässige Regelungen getroffen worden seien. Soweit der erforderliche Veranlassungszusammenhang im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz nicht bestehe, sei auch dem Jährlichkeitsprinzip nicht genügt.

- 115 d) Eine öffentliche Debatte darüber, welche Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung zu ergreifen und durch Kredite zu finanzieren seien, sei unumgänglich, um die erforderliche Transparenz des staatlichen Handelns zu gewährleisten. Durch die Tilgung der Kredite bis ins Jahr 2050 würden kommende Landtage gebunden. Diese weitreichende Bindung und die mit der Verausgabung der kreditfinanzierten Mittel möglichen Weichenstellungen dürften nicht allein dem Finanzministerium überlassen werden, sondern müssten vom Haushaltsgesetzgeber nach öffentlicher Debatte beschlossen und verantwortet werden. Die Beteiligung des Haushaltsausschusses nach § 8 GZSG sei nicht geeignet, die Budgethoheit zu wahren. Auch das Argument der Dringlichkeit vermöge nicht den Ausschluss des Haushaltsgesetzgebers zu rechtfertigen, da im Rahmen von Nachtragshaushalten schnelle Entscheidungen möglich seien.
- 116 Selbst wenn angesichts der Neuartigkeit der Situation und der nicht abschließend einschätzbaren Handlungserfordernisse die Bereitstellung des Sondervermögens für das Haushaltsjahr 2020 als gerechtfertigt angesehen würde, sei jedenfalls mittlerweile eine Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers möglich und erforderlich, so dass ein Verstoß gegen das Budgetrecht des Landtags durch § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 6 und Abs. 2 sowie § 5 Abs. 2 und Abs. 3 und § 8 GZSG spätestens ab dem Haushaltsjahr 2021 angenommen werden könne.
- 117 e) Die durch die Errichtung des Sondervermögens hervorgerufene Beeinträchtigung haushaltsverfassungsrechtlicher Grundsätze und des Budgetrechts seien nur gerechtfertigt, wenn andere Wege der Krisenbewältigung nicht zur Verfügung stünden. Dies sei jedoch nicht der Fall. Denn für das Jahr 2020 hätte ein Nachtragshaushalt verabschiedet und für die Folgejahre hätten die entsprechenden Mittel in den Haushaltsplan eingestellt werden können. Die Argumente der Landesregierung, durch das Sondervermögen könnten Stützungsmaßnahmen in einer vertrauenssichernden Weise erfolgen, auf nicht vorhersehbare Bedarfe gut reagiert werden und das Sondervermögen



sei transparenter als eine Ausweisung der erforderlichen Mittel im Rahmen der jährlichen Haushalte, griffen nicht durch, da die Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG einen hinreichenden Veranlassungszusammenhang nicht sicherstellten. Klare Kriterien für eine nachvollziehbare und transparente Mittelverausgabung fehlten.

118 5. Ob § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans insoweit gegen Art. 141 und Art. 144 Satz 1 HV verstoße, als die Allgemeine Rücklage nicht vollständig aufgelöst worden sei, könne dahinstehen. Denn die Aufnahme von Krediten durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz verstoße gegen die Hessische Verfassung, so dass ohnehin neue Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers zu treffen seien.

119 Die Landesanwältin hat keinen Antrag gestellt.

## V.

120 Die Landesregierung hat mit Schriftsatz vom 27. Mai 2021 zum Schriftsatz der Landesanwältin Stellung genommen.

121 Die Landesregierung ist der Auffassung, dass dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung zukomme, ob die finanziellen Herausforderungen der Corona-Virus-Pandemie im Kernhaushalt des Landes oder mit Hilfe eines Sondervermögens bewältigt werden sollen. Eine Veranschlagung im Haushaltsplan sei nicht zwangsläufig präziser als die in § 2 GZSG vorgenommenen Zweckbindungen. Der Gesetzgeber habe sich in § 2 GZSG auch bewusst für eher offene Zweckbestimmungen entschieden, weil die Lage insbesondere mit Blick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie unübersichtlich gewesen sei. Wären entsprechende Vorkehrungen im Haushaltsplan getroffen worden, hätten die entsprechenden Haushaltstitel aus demselben Grund nicht weniger offen ausfallen können.

122 Zudem fasse § 2 Abs. 1 Satz 2 GSZG die Grundregel in § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG enger, indem er die zulässigen Maßnahmen systematisiere und einzelnen Bereichen zuordne. Ein ausreichender Zusammenhang der im Haushaltsvollzug eingesetzten Mittel mit der durch die Corona-Virus-Pandemie ausgelösten außergewöhnlichen Notsituation sei durch die Gesetzesbindung gesichert.

123 Die Darlegungs- und Begründungslasten im Gesetzgebungsverfahren dürften nicht überstrapaziert werden. Die verfassungsrechtliche Rechtsprechung nehme sie in der Regel nur dort an, wo subjektive Rechte berührt seien. Im Bereich des Haushaltsverfassungsrechts gebe es aber solche subjektiven Rechte nicht. Eine Darlegung des Veranlassungszusammenhangs erfolge vorliegend während des Vollzugs im Rahmen der Beteiligung des Haushaltsausschusses.

124 Der Tilgungszeitraum sei angemessen. Er sei nicht abstrakt gesetzt worden, sondern ergebe sich aus der Höhe der jährlichen Tilgungsraten, die wiederum in Abhängigkeit zur Tragfähigkeit der Haushalte des Landes stünden.

## VI.

125 Die Antragsteller zu 1 bis 40 haben mit Schriftsatz vom 2. Juni 2021 zu den Schriftsätzen der Landesregierung vom 9. Februar 2021 sowie dem Schriftsatz der Landesanwältin Stellung genommen und die aus ihrer Perspektive entscheidungserheblichen Gesichtspunkte noch einmal betont.

126 Die fehlende Erforderlichkeit und die Unangemessenheit der Konstruktion des Sondervermögens resultierten vor allem aus der Höhe und dem Zeitraum der eingeräumten Finanzierungsbefugnisse sowie aus der Streckung der Schuldentilgung (§ 5 Abs. 2 und 3 sowie § 10 GZSG) und dem fehlenden Veranlassungszusammenhang. Es sei in erster Linie das in diesen Regelungen zum Ausdruck kommende offensichtliche Übermaß, das zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung stehe. Im Übrigen ginge die Auffassung der Landesregierung zu den Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Durchbrechung des mit der Verfassungsreform in 2009 eingeführten und seit 2020 auch für die Länder geltenden Neuverschuldensverbots fehl. Die befürwortete „Makrobetrachtung“ wie auch die Behauptung, dass bei einem schweren exogenen Schock aktive stabilitätspolitische Maßnahmen in Form kreditfinanzierter Konjunkturprogramme ohne Weiteres und unbegrenzt möglich seien, würden dem mit der Verfassungsreform etablierten neuen Rechtsrahmen zur Staatsverschuldung nicht gerecht.

127 Die Antragsteller zu 1 bis 40 haben beantragt, in der mündlichen Verhandlung gemäß § 22 Abs. 1 StGHG „die fachlich zuständigen Vertreter des Hessischen Rechnungshofs“ als Sachverständige zu laden und anzuhören, insbesondere zu der Frage, ob die

Steuerschätzungen im Finanzplan vom Oktober 2019, die als Referenzwert für die Ermittlung der durch das Sondervermögen auszugleichenden Steuermindereinnahmen im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG dienen, zu optimistisch ausgefallen seien.

## VII.

128 Dem Hessischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, § 39 Abs. 3 StGHG. Er hat von einer Stellungnahme abgesehen.

## VIII.

129 Der Staatsgerichtshof hat die Verfahren P.St. 2783 und P.St. 2827 durch Beschluss vom 23. Juni 2021 zur gemeinsamen Behandlung verbunden.

## B

130 Die Normenkontrollanträge sind zulässig. Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 bis 40 ist ganz überwiegend, der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 41 ist insgesamt begründet.

## I.

131 Die Normenkontrollanträge sind zulässig. Die Antragsteller sind im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 131 Abs. 1, 132 HV i. V. m. §§ 15 Nr. 3, 39 ff. StGHG) gem. Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 3, 4 StGHG antragsberechtigt. Die Landesregierung hat sich dem Verfahren mit einem eigenen Antrag in zulässiger Weise angeschlossen (§ 39 Abs. 2 i. V. m. § 19 Abs. 2 Nr. 5 StGHG). Auch sind die angegriffenen Vorschriften als Parlamentsgesetze taugliche Prüfungsgegenstände gemäß Art. 131 Abs. 1 HV, § 39 Abs. 1 StGHG.

132 Soweit, worauf die Landesregierung hinweist, die Antragsteller zu 1 bis 40 die Bewirtschaftung des Sondervermögens bzw. die fehlende Bindung einzelner Maßnahmen im Haushaltsvollzug an die Zwecksetzungen des Sondervermögens rügen, dient dies der beispielhaften Illustrierung ihrer an den angegriffenen Regelungen geübten Kritik, ohne dass die betroffenen Verwaltungsmaßnahmen deswegen zum Gegenstand des Normenkontrollantrags gemacht worden wären. Dieser Vortrag stellt daher die Zulässigkeit des Antrags nicht in Frage.

## II.

- 133 Die Normenkontrollanträge sind ganz überwiegend begründet.
- 134 Das 2. Änderungsgesetz zum Art. 141-Gesetz ist allerdings mit der Verfassung des Landes Hessens vereinbar. Es ist insbesondere mit der hierfür erforderlichen Mehrheit im Landtag verabschiedet worden (1.).
- 135 Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ist dagegen verfassungswidrig (2.). Sondervermögen sind in Hessen zwar nicht generell unzulässig (2.a)). Das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ beeinträchtigt jedoch die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV. Zudem greifen die Errichtung und die Vorgaben zur Bewirtschaftung des Sondervermögens durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz in ihrer konkreten Ausgestaltung, insbesondere durch die fehlende Bestimmtheit der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG ermöglichten Maßnahmen verbunden mit der für deren Finanzierung in § 5 Abs. 2 GZSG vorgesehenen umfassenden Ermächtigung des Ministeriums der Finanzen zur Kreditaufnahme in das Budgetrecht des Hessischen Landtags ein. Weder für den Eingriff in das Budgetrecht noch für die Beeinträchtigung der Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und -einheit besteht eine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung (2.b)). Darüber hinaus ist die Ermächtigung zur Kreditaufnahme nach § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG mit dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV unvereinbar (2.c)). Hingegen ist der in § 5 Abs. 3 GZSG bestimmte Tilgungszeitraum verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (2.d)). Auch ist § 2 Abs. 2 GZSG mit den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV vereinbar (2.e)). Art. 126 Abs. 2 AEUV ebenso wie der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 bilden bereits keinen Prüfungsmaßstab für den Staatsgerichtshof, so dass die von der Antragstellerin zu 41 gerügte Verletzung dieser Vorschriften von vornherein nicht zur Feststellung eines Verstoßes gegen die Hessische Verfassung zu führen vermag (2.f)).
- 136 § 2 und § 5 Abs. 2 GZSG sind danach mit der Hessischen Verfassung unvereinbar; in die entsprechende Unvereinbarkeitserklärung ist das gesamte Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz einzubeziehen, § 40 Abs. 1 Satz 3 StGHG (2.g)).

- 137 Wegen des engen Sachzusammenhangs sind auch die angegriffenen Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, namentlich § 2 Abs. 12 Nr. 2 und Nr. 3 lit. a), § 15a und § 17 Satz 3 HG 2020 sowie Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 234 01 und 971 01 sowie Kapitel 17 03, Titel 334 04 und 883 08 des gem. § 1 HG 2020 dem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplans als mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar zu erklären (3.).
- 138 Schließlich steht § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans 2020 zu dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV in Widerspruch, soweit die in diesem Titel veranschlagte Allgemeine Rücklage nicht über einen Betrag in Höhe von 419 216 900 Euro hinaus aufgelöst und die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in § 5 Abs. 2 GZSG in Höhe dieses Betrags nicht entsprechend reduziert wurde (4.).
- 139 Im Einzelnen:
- 140 1. Die im 2. Änderungsgesetz zum Art. 141-Gesetz erfolgte Streichung des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit für einen Landtagsbeschluss zur Ermächtigung von Kreditaufnahmen abweichend von Art. 141 Abs. 1 HV ist mit der Hessischen Verfassung vereinbar.
- 141 a) Nach Art. 88 HV fasst der Landtag seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Abweichende Regelungen für Beschlüsse im Anwendungsbereich von Art. 141 HV sind der Hessischen Verfassung nicht zu entnehmen. Insbesondere stellt Art. 141 Abs. 4 HV, anders als die diesem entsprechende Regelung in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG, keine besonderen Erfordernisse hinsichtlich der Fassung eines Landtagsbeschlusses auf, sondern überlässt die nähere Ausgestaltung des Verfahrens dem einfachen Gesetzgeber (Art. 141 Abs. 5 HV).
- 142 Das vom Gesetzgeber verabschiedete Ausführungsgesetz und insbesondere die in § 2 Satz 1 Art. 141-G (in seinen früheren Fassungen) verlangte Zweidrittel-Mehrheit für die Beschlussfassung nehmen nicht am Verfassungsrang des Art. 141 Abs. 4 HV teil, der nur unter den Voraussetzungen des Art. 123 Abs. 1 und 2 HV geändert werden könnte.

143 b) Das 2. Änderungsgesetz zum Art. 141-Gesetz ist auch formell verfassungsgemäß zustande gekommen, insbesondere seinerseits mit der hierfür erforderlichen Mehrheit verabschiedet worden.

144 aa) Da Art. 141 Abs. 5 HV keine Vorgaben für das Verfahren bei dem Erlass des Ausführungsgesetzes enthält und dem in § 2 Satz 1 Art. 141-G a.F. vorgesehenen Zweidrittelermfordernis – wie gezeigt – weder in seiner Ursprungs- noch in seiner ab dem 24. März 2020 geltenden Fassung Verfassungsranq zukam, ist Ausgangspunkt der Prüfung auch hier Art. 88 HV und die in diesem bestimmte grundsätzliche Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit.

145 Dem genügte die Beschlussfassung vom 2. Juli 2020 mit 68 Ja- gegenüber 57 Nein-Stimmen bei 9 Enthaltungen.

- LT-PIPr. 20/48, S. 3663 -

146 bb) Anderes folgt nicht daraus, dass mit dem Änderungsgesetz seinerseits das qualifizierte Mehrheitserfordernis in § 2 Satz 1 Art. 141-G in der Fassung des 1. Änderungsgesetzes zum Art. 141-Gesetz aufgehoben und es den Regierungsfractionen damit – entgegen der bis dahin geltenden Rechtslage – ermöglicht wurde, auch den nach § 2 Satz 1 Art. 141-G erforderlichen Beschluss mit nur noch einfacher Mehrheit zu fassen.

147 Unerheblich ist insofern, dass mit der ursprünglichen Einführung des Zweidrittelermfordernisses gerade eine Bindung auch zukünftiger parlamentarischer Mehrheiten intendiert gewesen war. So war es die erklärte Absicht des Gesetzgebers, die Hürde für eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung des § 2 Art. 141-G bzw. des Art. 141 Abs. 4 HV soweit zu erhöhen, „dass eine missbräuchliche Inanspruchnahme ausgeschlossen wird“.

- LT-Drs. 18/7253, S. 8 -

148 Erkennbar sollte das qualifizierte Mehrheitserfordernis gerade im antizipierten Streitfall, wenn also eine beabsichtigte Kreditaufnahme nach § 2 Satz 1 Art. 141-G politisch umstritten sein würde, auch zukünftige Regierungsfractionen daran hindern, eine entsprechende Entscheidung gegen den Willen der Opposition durchzusetzen.

149 Eine so verstandene unwiderrufliche einfachgesetzliche Selbstbindung des Gesetzgebers widerspricht indes dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der parlamentarischen Diskontinuität. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner sog. „Treaty Override-Entscheidung“ festgestellt:

„Demokratie ist Herrschaft auf Zeit [...]. Dies impliziert, dass spätere Gesetzgeber – entsprechend dem durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes – innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Grenzen Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber revidieren können müssen [...]. Damit wäre es nicht zu vereinbaren, wenn ein Parlament die Gesetzgeber späterer Legislaturperioden binden und in ihren Möglichkeiten beschränken könnte, gesetzgeberische Entscheidungen der Vergangenheit aufzuheben oder zu korrigieren, weil dadurch politische Auffassungen auf Dauer festgeschrieben würden [...]. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber im Unterschied zu Exekutive und Judikative gemäß Art. 20 Abs. 3 GG nur an die verfassungsmäßige Ordnung, nicht jedoch an einfachrechtliche Regelungen gebunden ist. Diese soll er – innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen – durchaus ändern und neu gestalten können. Für ihn sollen daher gerade keine einfachgesetzlichen Bindungen bestehen [...].“

- BVerfG, Urteil vom 15.12.2015 - 2 BvL 1/12 -, BVerfGE 141, 1 Rn. 53 f. mit zahlreichen Nachweisen zur Literatur -

150 Diese vom Bundesverfassungsgericht zum Grundgesetz getroffenen Aussagen gelten in gleicher Weise für die Hessische Verfassung und das auch in dieser enthaltene Demokratieprinzip. Das Verbot der dauerhaften Bindung des Gesetzgebers an Rechtsetzungsakte früherer Gesetzgeber erfasst dabei nicht nur das materielle Recht, sondern genauso das Verfahrensrecht. Auch eine Selbstbindung des Parlaments hinsichtlich etwaiger Mehrheitsquoten kann damit nur so lange bindend wirken, wie der politische Konsens hierüber fortbesteht. Anders als die Antragsteller zu 1 bis 40 meinen, stellt es damit nicht nur kein Gebot der Hessischen Verfassung dar, für die Abschaffung eines einfachgesetzlich eingeführten qualifizierten Mehrheitserfordernisses eine ebensolche qualifizierte Mehrheit vorauszusetzen. Im Gegenteil verbietet sich ein solches Verständnis unter aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.

- 151 Aus den von den Antragstellern genannten gesellschaftsrechtlichen Grundsätzen folgt nichts anderes. Diese lassen sich nicht auf das Staatsorganisationsrecht und die Beschlussfassung durch den immer wieder neu demokratisch legitimierten Gesetzgeber übertragen.
- 152 cc) Eine andere verfassungsrechtliche Beurteilung ergibt sich auch nicht daraus, dass die Regierungsfractionen das streitgegenständliche Mehrheitserfordernis gerade während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zum Nachtragshaushalt und dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz aufgehoben haben. Weder ist erkennbar, warum es die Rechte der Abgeordneten bzw. Fraktionen der Opposition im Rahmen des parlamentarischen Willensbildungsprozesses in zusätzlichem Maß beeinträchtigt haben sollte, dass eine Änderung des Art. 141-Gesetzes nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt erfolgte, noch ist ersichtlich, woraus hier – bei prinzipieller Zulässigkeit der Abschaffung des Mehrheitserfordernisses – ein aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitender Vertrauensschutz folgen sollte, der dieser Entscheidung während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens entgegenstünde. Die von den Antragstellern angeführten Grundsätze der Rechtssicherheit, Stetigkeit, Vorhersehbarkeit und Lauterkeit mögen im vorliegenden Zusammenhang für die politische Debatte relevant sein, zur Verfassungswidrigkeit führen sie nicht.
- 153 2. Die Normenkontrollanträge sind insoweit begründet, als sie sich gegen das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz richten.
- 154 Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ist formell verfassungsgemäß zustande gekommen. Insbesondere ist es mit 69 Ja- gegenüber 57 Nein-Stimmen bei 8 Enthaltungen mit der gemäß Art. 88 HV erforderlichen einfachen Mehrheit verabschiedet worden. Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ist jedoch materiell verfassungswidrig.
- 155 Die Errichtung und Bewirtschaftung von sogenannten Sondervermögen sind zwar in Hessen nicht in jedem Fall unzulässig (a)). Das durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ beeinträchtigt jedoch die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV und greift in das Budgetrecht des Landtags ein. § 8 Abs. 1 GZSG, der ein Zustimmungserfordernis des Haushaltsausschusses für be-



stimmte vorgesehene Ausgaben enthält, führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Eingriff in das Budgetrecht und die Beeinträchtigung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (b)). § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG ist zudem verfassungswidrig, weil er mit dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 Satz 1 HV unvereinbar ist (c)).

156 a) Der Begriff des Sondervermögens findet in der Hessischen Verfassung keine Erwähnung. Dennoch sind die Errichtung und Bewirtschaftung von Sondervermögen, die rechtlich unselbständige Bestandteile des Landesvermögens darstellen, auch in Hessen nicht prinzipiell ausgeschlossen. An ihre Zulässigkeit sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen.

157 aa) Während das Grundgesetz und mehrere Landesverfassungen für Staatsbetriebe und auch für Sondervermögen eine Ausnahme von der Pflicht, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes bzw. des Landes in den Haushaltsplan einzustellen sind (sog. Einheits- und Vollständigkeitsprinzip, in Hessen ausdrücklich normiert in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV), in der Weise begründen, dass in Bezug auf diese nur die jeweiligen Zuführungen und Ablieferungen im Haushaltsplan eingestellt zu werden brauchen,

- Vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GG; Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung des Landes Baden-Württemberg; Art. 101 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Landes Brandenburg; Art. 61 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Art. 65 Abs. 3 Niedersächsische Verfassung; Art. 81 Abs. 2 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen; Art. 116 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz; Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen; Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Art. 58 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein; Art. 98 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Freistaats Thüringen -

fehlt eine entsprechende Regelung in der Hessischen Verfassung. In Artikel 145 HV findet sich allein eine Spezialvorschrift für ertragswirtschaftliche Unternehmungen des Staates. Die Vorschrift bestimmt, dass das Finanzwesen derartiger Unternehmungen durch Gesetz abweichend von den Vorschriften der Artikel 139 bis 144 HV – und damit auch abweichend von dem in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV normierten Einheits- und Vollständigkeitsprinzip – geregelt werden kann. Eine entsprechende Regelung für Sondervermögen enthält die Hessische Verfassung nicht.

158 bb) Daraus, dass die Hessische Verfassung in Art. 145 HV nur für das Finanzwesen ertragswirtschaftlicher Staatsbetriebe und nicht auch für Sondervermögen generell eine Ausnahmeregelung bereithält, kann jedoch nicht geschlossen werden, dass die Errichtung von Sondervermögen in Hessen immer unzulässig ist.

159 Nichtrechtsfähige Sondervermögen wie das vorliegend im Streit stehende, bei denen gem. § 26 Abs. 2 LHO im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder die Ablieferungen veranschlagt werden, können im Ausnahmefall zulässig sein. Diese nicht vollständig im Haushaltsplan integrierten Sondervermögen durchbrechen allerdings die in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV normierten haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit. Sie sind deshalb nur unter äußerst restriktiven Bedingungen verfassungsrechtlich zulässig. Da die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze den Zweck verfolgen, das Budgetrecht des Parlaments zu sichern, ist für die Zulässigkeit dieser Art von Sondervermögen insbesondere entscheidend, ob und in welcher Intensität sie das Budgetrecht des Landtags beeinträchtigen, was wiederum von der konkreten Ausgestaltung ihrer Errichtung und Bewirtschaftung sowie ihrer Zweckverfolgung und Mittelverwendung abhängt. Für die Wahrung des Budgetrechts ist hierbei maßgeblich, ob eine inhaltliche Auseinandersetzung und eine parlamentarische Entscheidung über die Höhe und Verwendung von staatlichen Finanzmitteln gewährleistet ist und das Parlament seine Kontrolle über das staatliche Finanzvolumen wahrnehmen kann. Der Landtag muss der Ort sein, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird.

- Zur Bedeutung des Budgetrechts des Hessischen Landtags siehe StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4741] = juris, Rn. 152 -

160 Soweit also in Ausführung des Sondervermögens Entscheidungen über staatliche Finanzmittel getroffen werden, die aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung sind, was insbesondere dann der Fall ist, wenn der Zweck des Sondervermögens in der Aufnahme von Krediten zur Finanzierung staatlicher Projekte und Maßnahmen besteht, muss ein hinreichender parlamentarischer Einfluss auf die Art und Weise der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe gesichert sein. Der Landtag darf seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte Ermächtigungen auf Andere übertragen.

- Vgl. BVerfG, Urteil 07.09.2011 - 2 BvR 987, 1485, 1099/10 -, BVerfGE 129, 124 [178 ff.] = juris, Rn. 125 -

<sup>161</sup> Die Errichtung eigenständiger Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Landeshaushalts berührt zwangsläufig die Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit. Der hierdurch bedingte Zugriff auf das Budgetrecht kann indes höchst unterschiedlich ausfallen. Die Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans führt nicht zwingend zu einer Beeinträchtigung des parlamentarischen Budgetrechts. Sondervermögen mit einer leicht überschaubaren, eindeutigen Zwecksetzung sowie einer eindeutigen, abschließend bestimmten Mittelzuweisung, bei denen also alle relevanten fiskalischen Entscheidungen bereits mit dem Akt der Errichtung des Sondervermögens durch das Parlament selbst getroffen werden, greifen schon in das Budgetrecht nicht ein. Sofern die Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens das Budgetrecht des Landtags demgegenüber beeinträchtigen, wiegen diese Beeinträchtigungen umso schwerer, je größer das Finanzvolumen des Sondervermögens ist, je umfangreicher die Finanzierung der durch das Sondervermögen umzusetzenden Maßnahmen durch Kreditaufnahmen erfolgt, je länger diese Finanzierung durch das Sondervermögen ermöglicht wird und je unpräziser die Verwendung der Mittel des Sondervermögens normiert ist. Eine solche Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags kann – ebenso wie die Durchbrechung der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit – nur durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt werden.

- Vgl. *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 106 (Stand: Jan. 2021): verfassungsrechtlich begründete Ausnahmen -

<sup>162</sup> Die Anforderungen steigen mit der Intensität der Beeinträchtigung des Budgetrechts.

<sup>163</sup> b) Das nach dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete und bewirtschaftete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ verstößt gegen die in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV normierten haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans und verletzt das Budgetrecht des Landtags. Das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ ist verfassungswidrig.

164 aa) Das parlamentarische Budgetrecht und die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans sind eng miteinander verknüpft.

165 Nach Art. 139 Abs. 1 HV sorgt der Landtag durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des staatlichen Finanzbedarfs. Die Norm begründet zusammen mit Artikel 139 Abs. 2 Satz 2 HV, wonach der Haushaltsplan durch ein förmliches Gesetz festgestellt wird, das parlamentarische Budgetrecht.

- *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020) -

166 Die in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV enthaltenen Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans, nach denen alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und auf den Haushaltsplan gebracht werden müssen, effektuieren das Budgetrecht des Parlaments. Sie dienen der umfassenden Verantwortung des Parlaments für den Staatshaushalt und gewährleisten eine wirksame Ausgestaltung des Haushaltsbewilligungsrechts als eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [118 f.] = juris, Rn. 75; Urteil 07.09.2011 - 2 BvR 987, 1485, 1099/10 -, BVerfGE 129, 124 [177] = juris, Rn. 122; v. *Zeitzschwitz*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Art. 139 Erl. IV 1 a (16. Lieferung 1999); *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 25; *ders.*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 33; *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020) -

167 Der Grundsatz der Haushaltseinheit verlangt, dass Einnahmen und Ausgaben in einem einheitlichen Haushaltsplan ausgewiesen werden. Es verbietet die Aufstellung mehrerer Haushaltspläne für eine Haushaltsperiode. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass der Haushaltsplan eine Gesamtübersicht über das staatliche Finanzvolumen bietet.

- *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020); v. *Zeitzschwitz*, in: Zinn/

Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Art. 139 Erl. IV 1 d (16. Lieferung 1999); *Hillgruber/Drüen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 35; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 102 (Stand: Jan. 2021) -

- 168 Nach dem Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit müssen sämtliche zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben im Haushaltsplan veranschlagt werden.

- *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020); v. *Zeitzschwitz*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Art. 139 Erl. IV 1 a (16. Lieferung 1999); *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 48; *Kube*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 91 (Stand: Jan. 2021) -

- 169 Das gesamte staatliche Finanzvolumen ist der Budgetplanung und Budgetentscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen, wodurch das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält.

- BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990 - 2 BvL 12/88, 2 BvL 13/88, 2 BvR 1436/87 -, BVerfGE 82, 159 [178 f.] = juris, Rn. 90; Beschluss vom 11.10.1994 - 2 BvR 663/86 -, BVerfGE 91, 186 [202] = juris, Rn. 77; Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [119] = juris, Rn. 75 -

- 170 Sofern der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Haushaltsplans organisiert, ist nicht nur der Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit betroffen,

- BVerfG, Beschluss vom 31.05.1990 - 2 BvL 12/88, 2. BvL 13/88, 2 BvR 1436/87 -, BVerfGE 82, 159 [178 f.] = juris, Rn. 90; Beschluss vom 11.10.1994 - 2 BvR 663/86 -, BVerfGE 91, 186 [202] = juris, Rn. 77 -

sondern auch der Grundsatz der Haushaltseinheit.

- *Hillgruber/Drüen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 37 -

- 171 Beide Grundsätze ergänzen sich und dienen der parlamentarischen Legitimation, Steuerung und Kontrolle des staatlichen Finanzvolumens. Sie gewährleisten einen umfassenden Überblick über das verfügbare Budget.

- *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 25; *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, Bd. 21, Art. 110 Rn. 174 (Stand: Sept. 2015) -

172 Sowohl der Grundsatz der Haushaltseinheit als auch der Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit genießen Verfassungsrang.

- Vgl. zum GG: *Siekman*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 48 und 53 m.w.N. -

173 bb) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ermöglicht und organisiert Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Haushaltsplans des Landes, wodurch die in Art. 139 Abs. 2 HV enthaltenen haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit durchbrochen werden ((1)). Der Hessische Landtag kann sein Recht, über die Verwendung der staatlichen Einnahmen zu entscheiden, nicht in vollem Umfang wahrnehmen ((2)). Die damit einhergehende Beeinträchtigung des Budgetrechts wiegt schwer ((3)).

174 (1) Das nach § 1 GZSG errichtete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ durchbricht die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV.

175 Das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ wird gemäß § 4 Abs. 1 GZSG durch das Ministerium der Finanzen verwaltet, ist gemäß § 3 Abs. 1 GZSG nicht rechtsfähig, also unselbständig, und gemäß § 3 Abs. 3 GZSG vom übrigen Vermögen sowie von den Rechten und Verbindlichkeiten des Landes getrennt zu halten. Es wird durch § 5 Abs. 2 GZSG ermächtigt, zur Finanzierung der in § 2 des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes genannten Maßnahmen Kredite im Namen und für Rechnung des Landes aufzunehmen. Für jedes Haushaltsjahr ist nach § 6 GZSG ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu tätigen Ausgaben des Sondervermögens enthält. Dieser Wirtschaftsplan, der in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen ist, ist für das Jahr 2020 dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz und ab dem Haushaltsjahr 2021 dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen. Demnach erfolgt eine Abbildung der nach § 5 Abs. 2 GZSG ermöglichten und zu erwartenden Einnahmen aus Krediten und der geplanten Ausgaben dieser Mittel zur Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen nicht im Haushaltsplan des Landes,

sondern gemäß § 6 GZSG im Wirtschaftsplan des Sondervermögens. Im Haushaltsplan werden gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO nur die Zuführungen in das Sondervermögen und die Ablieferungen aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ dargestellt. Über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen des Sondervermögens sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 2 LHO lediglich Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen. Folglich wird das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ nicht im vollen Umfang im Landeshaushaltsplan etatisiert. Damit existiert neben dem im Haushaltsplan ausgewiesenen Landeshaushalt ein weiterer Einnahme- und Ausgabekreislauf, der in Hessen verfassungsrechtlich nicht ausdrücklich zugelassen ist.

176 (2) Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz beeinträchtigt auch das Budgetrecht des Hessischen Landtags.

177 (a) Die zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu tätigen Ausgaben des Sondervermögens werden vom Ministerium der Finanzen im Wirtschaftsplan veranschlagt, der gemäß § 6 GZSG für das Jahr 2020 dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz und für die folgenden Haushaltsjahre dem Haushaltsplan des Landes lediglich nachrichtlich als Anlage beigelegt wird.

- LT-Drs. 20/2951, S. 9 -

178 Eine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme auf den Inhalt des Wirtschaftsplans und damit auf die konkrete Mittelverwendung besitzt der Hessische Landtag nicht. Dass das Ministerium der Finanzen zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres eine der Haushaltsrechnung des Landes beizufügende Jahresrechnung des Sondervermögens aufstellt, in der der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten, die Einnahmen und Ausgaben sowie Tilgungen nachzuweisen sind (§ 9 GZSG), ermöglicht dem Landtag zwar eine Kenntnisnahme, aber keine Einflussnahme auf die bereits getätigten Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens. Gleiches gilt für die vierteljährlichen Vollzugsberichte an den Haushaltsausschuss gem. § 8 Abs. 2 GZSG.

179 (b) Nach § 4 Abs. 1 GZSG erfolgt die Verwaltung des Sondervermögens durch das Ministerium der Finanzen. Es entscheidet zunächst am Ende eines Haushaltsjahres prognostisch für das folgende Haushaltsjahr darüber, ob und in welcher Höhe Kredite

zur Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen nach § 5 Abs. 2 GZSG aufgenommen werden. Beantragt im dann folgenden Haushaltsjahr ein Ressort die Finanzierung einer in § 2 Abs. 1 GZSG aufgeführten Maßnahme, entscheidet das Ministerium der Finanzen allein darüber, ob dem Finanzierungsantrag stattgegeben wird, wenn die vorgesehene Ausgabe für die Maßnahme den Betrag von 1 Million Euro nicht überschreitet. Ausgaben für Maßnahmen ab 1 Million Euro bedürfen zusätzlich der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses. Nach der Bewilligung der Maßnahmen erfolgen die Verausgabung der Mittel und Abwicklung der Maßnahmen in Verantwortung der antragstellenden Ressorts.

180 Gemäß der aktuellen Praxis werden die durch das Ministerium der Finanzen und den Haushaltsausschuss im Voraus bewilligten Maßnahmen für das nächste Haushaltsjahr im kommenden Haushaltsplan als Einnahme aus Ablieferung des Sondervermögens entsprechend § 26 Abs. 2 LHO mit dem Titel „Sonstige Zuweisungen von Sondervermögen“ veranschlagt. Zugleich werden die zur Tilgung der aufgenommenen Kredite vorgesehenen Mittel im Haushaltsplan als Zuführungen an das Sondervermögen ausgewiesen (§ 5 Abs. 3 GZSG). Damit findet zwar eine Veranschlagung der geplanten Ausgaben des Sondervermögens in Form von Zuweisungen aus dem Sondervermögen im Haushaltsplan statt, über den der Hessische Landtag zu entscheiden hat. Jedoch erfolgt diese unspezifische Veranschlagung nach der im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz angelegten Praxis erst nach erfolgter Kreditaufnahme und nachdem die Maßnahmen genehmigt worden sind. Maßnahmen, die im laufenden Haushaltsjahr für das aktuelle Haushaltsjahr genehmigt wurden, finden sich nicht im Haushaltsplan wieder.

181 Folglich finden die Entscheidungen zur jeweiligen Kreditaufnahme und konkreten Mittelverausgabung ohne Bewilligung des Landtagsplenums statt. Die eigentliche Bewirtschaftung des Sondervermögens erfolgt ohne parlamentarische Kontrolle durch das Plenum.

182 (c) Dem Budgetrecht des Landtags ist nicht bereits dadurch Genüge getan, dass das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz Gegenstand von Beratungen im Plenum war und anschließend vom Landtag beschlossen wurde. Zwar kann bei der Errichtung und Bewirtschaftung eines Sondervermögens das parlamentarische Budgetrecht durch Bera-



tungen im Plenum und der sich anschließenden Beschlussfassung des das Sondervermögen konstituierenden Gesetzes gewahrt sein. Im vorliegenden Fall hat jedoch eine parlamentarische Entscheidung über den konkreten Zweck und die konkrete Höhe der durch das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ bereitgestellten Finanzmittel in einer dem Budgetrecht des Landtags entsprechenden Form größtenteils nicht stattgefunden. Zwar enthält § 2 Abs. 1 GZSG eine gesetzliche Festlegung des Zwecks und der Mittelverwendung des Sondervermögens. Die dortige Zweckbestimmung und die aufgeführten Maßnahmepakete sind jedoch überwiegend nicht konkret genug, um die Mittelverausgabung des Landes hinreichend zu steuern.

183 (aa) Je größer das Finanzvolumen für durch ein Sondervermögen zu finanzierende Maßnahmen ist, desto detaillierter müssen die Maßnahmen bestimmt sein, um eine wirksame Wahrnehmung des Haushaltsbewilligungsrechts als eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, wenn das Finanzvolumen ausschließlich aus Kreditaufnahmen resultiert.

184 Eine Zweckbestimmung, die hinreichend konkret ist, enthält § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG. Hiernach können Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen sind, finanziert werden. Der dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz als Anlage beigefügte Wirtschaftsplan 2020 konkretisiert das Maßnahmepaket abschließend dahingehend, dass es Erstattungen von Verdienstaussfällen erfasst, wenn Arbeitnehmer aufgrund der Kinderbetreuung oder aufgrund von Quarantäneanordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz ihren Beruf nicht ausüben können. Die Erläuterung im Wirtschaftsplan nimmt auf § 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG Bezug. Selbst ohne eine explizite Bezugnahme auf § 56 IfSG im Gesetz wird durch die Formulierung des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GZSG hinreichend deutlich, welche Maßnahmen finanziert werden können.

185 Auch die Zweckbestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 GZSG ist hinreichend bestimmt. Die Formulierung „Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen“ ist zwar für sich genommen ungenau, da nicht erläutert wird, welche Bundesprogramme erfasst werden. Aus dem Gesamtzusammenhang der übrigen Vorschriften, insbesondere aus § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG, und der Entstehungsgeschichte des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes ergibt sich jedoch, dass nur solche Bundesprogramme

kofinanziert werden sollen, die der Überwindung der Corona-Virus-Pandemie und ihrer Folgen dienen. Wegen der Vielzahl entsprechender Bundesprogramme, die zudem im Zeitpunkt des Erlasses des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes noch nicht endgültig etabliert waren, konnte das Maßnahmenpaket nicht konkreter formuliert werden.

186 Die übrigen Maßnahmenpakete in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG sind hingegen – auch unter Beachtung des § 2 Abs. 1 Satz 1 GZSG – zu unbestimmt. Eine das Budgetrecht des Landtags ausreichend sichernde Zweckbestimmung weisen sie nicht auf.

187 Im Falle des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GZSG ist nicht ansatzweise erkennbar, welche Maßnahmen in einem Gesamtvolumen von bis zu 2,5 Milliarden Euro die Partnerschaft mit den hessischen Kommunen stärken sollen und weshalb sie der Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie dienen.

188 Ebenso verhält es sich mit § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GZSG. Der Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, die Belebung der Konjunktur und die Förderung nachhaltigen Wachstums können auf unterschiedlichste Art und Weise erfolgen. Auch hier wird nicht ersichtlich, welche konkreten Maßnahmen im Gesamtvolumen von bis zu ca. 1,8 Milliarden Euro von der Regelung gedeckt sein sollen. Dass § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GZSG beispielhaft („insbesondere“) Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation nennt, führt nicht zur hinreichenden Bestimmtheit der Regelung. Welche Investitionen insbesondere in den Klimaschutz die direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 GSZG) beseitigen sollen, bleibt unklar.

189 In § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 GZSG ist jedenfalls die Formulierung „Maßnahmen [...] zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur“ zu ungenau. Bereits die Begriffe der sozialen und kulturellen Infrastruktur sind zu unbestimmt. *Wie* die soziale und kulturelle Infrastruktur gesichert werden soll, ergibt sich aus dem Gesetz ebenfalls nicht.

190 Schließlich bleibt auch unklar, was unter Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GZSG) zu verstehen sein soll. Hierbei ist im Besonderen der unbestimmte Begriff des Defizitausgleichs im Landeshaushalt problematisch. Es liegt nahe, hierunter eine Globalermächtigung für das Ministerium der Finanzen zu verstehen, etwaige Defizite im

Haushalt, die in irgendeinem Bezug zur Corona-Virus-Pandemie stehen, auszugleichen. Eine derart unbestimmte Zwecksetzung entspricht nicht der Gewährleistung einer durch das Budgetrecht garantierten Regierungskontrolle.

191 Eine hinreichend konkrete Bestimmung der Mittelverausgabung, die dem Haushaltsbewilligungsrecht des Landtags gerecht würde, erfolgt auch nicht durch die im Wirtschaftsplan 2020 enthaltenen Erläuterungen, die versuchen, die Maßnahmepakete zu konkretisieren. Zum einen enthalten die Erläuterungen selbst unbestimmte Begriffe wie „vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln“ (wobei hier bereits bedenklich ist, dass die Haushaltsmittel schon „vorsorglich“, also vor einem eigentlich ermittelten Bedarf, bereitgestellt werden sollen), „Bereitstellung von Mitteln“ oder „Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs“, die nur durch eine nicht abschließende Aufzählung von Maßnahmen eine Konkretisierung erfahren. Zum anderen sind die Erläuterungen im Wirtschaftsplan, den nicht der Landtag, sondern das Ministerium der Finanzen erstellt und der nur nachrichtlich den folgenden Haushaltsplänen als Anlage beigelegt ist, unverbindlich. Von den Erläuterungen kann im Haushaltsvollzug im Rahmen des § 2 Abs. 1 GZSG abgewichen werden. Auch kann der Wirtschaftsplan für die folgenden Haushaltsjahre ganz andere Formulierungen enthalten. Folglich hat sich das Ministerium der Finanzen als Verwalter des Sondervermögens rechtlich nur an die Vorgaben des § 2 Abs. 1 GZSG zu halten. Nur die dortigen Formulierungen sind für die Beurteilung, ob das Budgetrecht des Landtags gewahrt ist, maßgeblich. Anders als andere hessische Sondervermögen, deren Zweckbestimmung eng begrenzt ist, garantiert das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz aber eben – wie aufgezeigt – größtenteils keine hinreichende Steuerung der Mittelverausgabung des Landes.

192 (bb) Der Einwand der fehlenden hinreichenden Bestimmtheit des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG kann nicht – wie es die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vertreten hat – mit dem Hinweis darauf entkräftet werden, dass die Zweckbestimmung im Falle einer regulären Mittelveranschlagung im Haushaltsplan noch unpräziser als in § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG sein könnte.

193 Der Grundsatz der Jährlichkeit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV, der für die Aufstellung von Haushaltsplänen gilt, stellt eine jährliche parlamentarische Budgetkontrolle sicher.

- Zum Grundsatz der Jährlichkeit siehe *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommen-

tar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020); *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 43; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 28; *Siekman*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 60 f. -

194 Die Landesregierung ist gezwungen, die Bereitstellung und Zweckbindung der Haushaltsmittel jährlich vor dem Parlament zu rechtfertigen und zu begründen; im Falle von Nachtragshaushalten ist die Zeitspanne noch kürzer. Das Parlament hat deshalb die Möglichkeit, auf Fehlentwicklungen im Haushaltsvollzug zu reagieren und gegenüber der Landesregierung Korrekturen für die künftige Mittelbereitstellung und -verwendung durchzusetzen. Demgegenüber sind die parlamentarische Kontrolle und Rückbindung im Falle einer mehrjährigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln schwächer. Zwar hat das Parlament verfassungsrechtlich die Möglichkeit zu Gesetzesänderungen. Allerdings entfällt das Erfordernis der wiederkehrenden budgetären Rechtfertigung der Landesregierung vor dem Parlament und der Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass die parlamentarische Budgethoheit im Falle der Mittelbeschaffung und Mittelvergabe durch Sondervermögen auch im Übrigen – so wie hier – beeinträchtigt ist. Für die Bestimmtheit gesetzlicher Regelungen über die Verwendung der Mittel von Sondervermögen gelten deshalb vergleichsweise strenge Anforderungen. Des Weiteren folgen aus Art. 141 Abs. 4 HV gesteigerte Anforderungen für die Zweckbestimmung der Verwendung kreditfinanzierter Mittel.

- Dazu unten, B II. 2. c) bb) (4) (bb) -

195 Sie gelten schon für die Mittelbereitstellung in Haushaltsplänen, erst recht aber für die Mittelvergabe durch nicht in den Kernhaushalt integrierte nicht vollrechtsfähige Sondervermögen.

196 (d) Die nach § 8 Abs. 1 GZSG vorgesehene Beteiligung des Haushaltsschusses des Hessischen Landtags, die nach der Begründung des Entwurfs zum Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen dauerhaft sicherstellen und das Budgetrecht des Landtags darüber hinaus stärken soll,

- LT-Drs. 20/2951, S. 8 -

gewährleistet keine ausreichende dem Budgetrecht des Landtags genügende Auseinandersetzung und Entscheidung über die konkrete Verwendung staatlicher Finanzmittel.

197 Da es an einer Mitwirkungshandlung des Haushaltsausschusses für Maßnahmen unterhalb eines Betrages von 1 Million Euro fehlt, wird dem Landtag bereits für zahlreiche Maßnahmen die Kontrolle über die Verausgabung staatlicher Finanzmittel vollständig verwehrt. Aber auch für Maßnahmen ab einem Betrag von 1 Million Euro wird die Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags nicht durch die vorgesehene Beteiligung des Haushaltsausschusses kompensiert. Die Übertragung des Zustimmungserfordernisses auf den Haushaltsausschuss nach § 8 Abs. 1 GZSG ist verfassungswidrig.

198 (aa) Mit der Entscheidung über die Verwendung von Haushaltsmitteln wird eine wirtschaftliche Grundsatzentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums getroffen. Das Budgetrecht und die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Hessischen Landtags, die zu den Grundlagen der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat gehören, werden grundsätzlich durch Verhandlung und Beschlussfassung im Plenum wahrgenommen.

- Vgl. StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4741] = juris, Rn. 152; BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [347] = juris, Rn. 105, 113 -

199 Jeder Landtagsabgeordnete hat das Recht, unmittelbar am Verfassungsleben teilzuhaben. Zum verfassungsrechtlichen Status des einzelnen Landtagsabgeordneten aus Art. 77 HV gehört die Befugnis zur Rede im Landtag und das Recht, sein Stimmrecht frei auszuüben.

- StGH, Urteil vom 26.07.1978 - P.St. 789 -, StAnz. 1978, 1683 [1690] = juris, Rn. 73 -

200 Hieraus folgt für jeden Landtagsabgeordneten ein Recht auf Teilhabe am Diskurs und auf Mitentscheidung über geplante Ausgaben staatlicher Finanzmittel. Er soll seine Vorstellungen über die Verwendungsmöglichkeiten der Haushaltsmittel darlegen und

dadurch die Entscheidung über ihre Verwendung beeinflussen können. Darüber hinaus sind die Landtagsabgeordneten berechtigt und verpflichtet, ihre Kontrollbefugnis über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen wahrzunehmen.

- Vgl. zur Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten BVerfG, Beschluss vom 15.12.1983 - 2 BvE 14/83 -, BVerfGE 66, 26 [38] = juris, Rn. 39; Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [347] = juris, Rn. 113 -

201 (bb) Indem nach § 8 Abs. 1 GZSG der Haushaltsausschuss und nicht das Plenum des Hessischen Landtags bei vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG ab einem Betrag von 1 Million Euro beteiligt wird, werden die Rechte der meisten Landtagsabgeordneten beschränkt. Durch die Übertragung des Zustimmungserfordernisses auf den Haushaltsausschuss findet ein Ausschluss derjenigen Landtagsabgeordneten von der parlamentarischen Entscheidungsfindung statt, die dem Ausschuss nicht angehören. Eine solche Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss ist nur in Ausnahmefällen, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [350] = juris, Rn. 119 -

202 Als ein Rechtsgut von Verfassungsrang, das eine Beeinträchtigung von Abgeordnetenrechten legitimieren kann, kommt vorliegend nur die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtags in Betracht.

- Vgl. zum Grundsatz der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages BVerfG, Beschluss vom 17.09.1997 - 2 BvE 4/95 -, BVerfGE 96, 264 [278 f.] = juris, Rn. 62 f.; Urteil vom 8.12.2004 - 2 BvE 3/02 -, BVerfGE 112, 118 [140] = juris, Rn. 64 -

203 Hierfür bedarf es des § 8 Abs. 1 GZSG jedoch nicht. Dass die Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtags in erheblicher Weise beeinträchtigt wäre, wenn das Plenum über die in § 8 Abs. 1 GZSG genannten Ausgaben entscheidet, ist insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass der Haushaltsausschuss in der Zeit vom Inkrafttreten des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes am 10. Juli 2020 bis Ende Juli 2021 lediglich zwölfmal – und damit nur einmal pro Monat – zusammentrat, um über die bis zur jeweiligen Sitzung des Haushaltsschusses gestellten Anträge nach § 8 Abs. 1

GZSG zu entscheiden, nicht erkennbar. Das Landtagsplenum, das in der gleichen Zeit 32 Sitzungen abhielt, hätte über die entsprechenden Ausgaben ebenfalls entscheiden können.

204 (cc) Die von der Landesregierung in ihren Schriftsätzen erwähnte parlamentarische Praxis, die in Anlehnung an § 28 Abs. 3 GO-LT eine Befassung des Plenums auch noch im Anschluss an die Entscheidung des Haushaltsausschusses zulässt, führt zu keinem anderen Ergebnis.

205 § 28 Abs. 3 GO-LT ist auf das Verfahren des § 8 Abs. 1 GZSG nicht anwendbar. Nach § 27 Abs. 1 GO-LT können von einer Fraktion oder von mindestens fünf Abgeordneten Anträge auf Fassung eines Beschlusses in den Landtag eingebracht werden, durch den der Landtag die Landesregierung zu einem bestimmten Handeln oder zu regelmäßigen Berichten an den Landtag auffordert. Diese Anträge können gem. § 27 Abs. 3 GO-LT nach der Beratung im Plenum an den zuständigen Ausschuss überwiesen werden, der in der Folge eine Entscheidungsempfehlung ausspricht (§ 28 Abs. 1 GO-LT). Auf Verlangen der Antragstellerinnen und der Antragsteller kann der Antrag gem. § 28 Abs. 2 GO-LT auch direkt an den zuständigen Ausschuss überwiesen werden, der so dann abschließend über ihn beraten kann. In diesem Fall hat jede Fraktion die Möglichkeit, innerhalb einer Woche nach der Beschlussfassung eine Entscheidung des Landtags einzufordern (§ 28 Abs. Abs. 3 Satz 1 2. Halbs. GO-LT). Während demnach die §§ 27 und 28 GO-LT einen Antrag einer Fraktion oder von mindestens fünf Abgeordneten auf Fassung eines Beschlusses des Landtags zum Gegenstand haben, mit dem ein Tätigwerden der Landesregierung begehrt wird, befasst sich der Haushaltsausschuss nach § 8 GZSG mit einem Antrag des Finanzministeriums, der auf eine Zustimmung zur Verausgabung von Haushaltsmitteln gerichtet ist.

206 Da § 28 Abs. 3 GO-LT nicht auf das Verfahren nach § 8 Abs. 1 GZSG anwendbar ist, bleibt es lediglich bei der von der Landesregierung genannten Praxis. Da es sich bei dieser Praxis nicht um parlamentarisches Gewohnheitsrecht handelt, welches die Überzeugung vom Rechtscharakter einer Regel und eine lange Dauer oder konstante Übung im Parlament voraussetzt,

- Zum parlamentarischen Gewohnheitsrecht: *Schulze-Fielitz*, in: *Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 11 Rn. 6; *Morlok*, in: *Dreier, GG*, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 8 -

ist sie nicht rechtsverbindlich. Eine solche aus der Praxis resultierende informale Parlamentsregel kann durch eine entgegengesetzte Praxis jederzeit abgeändert werden. Eine von der Landesregierung behauptete zusätzliche Einwirkungsmöglichkeit des Plenums ist damit nicht rechtsverbindlich gewährleistet.

207 (dd) § 8 Abs. 1 GZSG enthält auch keinen in der Staatspraxis zwar anerkannten, aber gleichwohl nicht unumstrittenen Zustimmungsvorbehalt, nach dem im Haushaltsvollzug die Mittelverausgabung von einer einzelfallbezogenen Entscheidung des Parlaments oder des Haushaltsausschusses abhängig gemacht werden kann.

- Vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [351 f.] = juris, Rn. 123; LVerfG Meckl.-Vorp., Urteil vom 26.09.2019 - 2/18 -, juris, Rn. 93; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 77 ff. (Stand: Jan. 2021); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 110 Rn. 8; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 75; *Hillgruber/Drüen*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 77 ff. -

208 Zustimmungsvorbehalte zugunsten des Plenums des Parlaments beeinträchtigen in der Phase des Haushaltsvollzugs zwar die Kompetenz der Exekutive, können aber insbesondere durch die Schwierigkeiten des Parlaments, abschließende Haushaltsentscheidungen in konkreten Fällen schon in der Phase der Haushaltsberatungen zu treffen, gerechtfertigt sein.

- *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 78 (Stand: Jan. 2021); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 110, Rn. 8 -

209 Auch die gesetzlich normierte Freigabe einer Mittelverausgabung durch den Haushaltsausschuss, wie sie § 8 Abs. 1 GZSG vorsieht, kann zulässig sein. Voraussetzung für eine solche Vorgehensweise ist aber, dass die Vorgaben für die Mittelverausgabung bereits hinreichend präzise im Gesetz oder im vom Parlament beschlossenen Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan festgelegt sind.

- *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 79 (Stand: Jan. 2021); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 110 Rn. 8 -



- 210 Vorliegend fehlt es, wie bereits dargelegt und von der Landesregierung in der Gesetzesbegründung zu § 8 GZSG selbst festgestellt, an einer solchen hinreichenden Präzisierung der Mittelverausgabung. Das Parlament ist seiner wesentlichen Budgetverantwortlichkeit deshalb nicht gerecht geworden.
- 211 (3) Der Eingriff in das Budgetrecht wiegt aus den nachfolgenden Gründen schwer.
- 212 (a) Die durch das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind aufgrund ihrer Größenordnung für das Budgetrecht von struktureller Bedeutung. Das Sondervermögen wird durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ermächtigt, Maßnahmen bis zu einem Betrag von 12 Milliarden Euro zu finanzieren (§ 2 GZSG). Da das Gesetz bereits die im 1. Nachtragshaushaltsplan veranschlagten Mehrausgaben zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie ausgleicht (vgl. § 7 Abs. 1 GZSG) und die Finanzierung bis zum 31. Dezember 2023 zulässig ist (§ 10 Abs. 1 GZSG), ist eine Mittelverausgabung für einen Zeitraum von nahezu drei Jahren und neun Monaten vorgesehen. Mithin sieht das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz im Durchschnitt eine Verausgabung von mehr als 3,2 Milliarden Euro pro Haushaltsjahr vor. Unter Berücksichtigung der Feststellungen des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 hinsichtlich der Einnahmen und Ausgaben auf 38,143868 Milliarden Euro (§ 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020) entsprechen die durch das Sondervermögen zur Verausgabung stehenden Mittel etwa 1/12 des gesamten Budgets für das Haushaltsjahr 2020. Unter Zugrundelegung des avisierten Betrags aus dem Wirtschaftsplan 2020 des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ in Höhe von 4 Milliarden Euro gehen die geplanten Ausgaben sogar über 1/10 des Gesamtbudgets für das Haushaltsjahr 2020 hinaus.
- 213 (b) Die Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen erfolgt bis zu dem Betrag von 12 Milliarden Euro durch Kreditaufnahmen (§ 5 Abs. 2 GZSG). Damit speist sich das gesamte Finanzvolumen des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ ausschließlich aus Kreditmitteln.
- 214 (c) Die Finanzierung der Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG und die Kreditaufnahmen nach § 5 Abs. 2 GZSG sind ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes am 10. Juli 2020 für circa 3,5 Jahre bis zum 31. Dezember 2023

zulässig. Die Kompensationsleistungen der nicht konjunkturbedingten Steuerminder-einnahmen nach § 2 Abs. 2 GZSG können für die Haushaltsjahre bis 2023 erfolgen. Die Tilgung der aufgenommenen Kredite ist bis in das Jahr 2050 vorgesehen (§ 5 Abs. 3 GZSG). Damit ist das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ über-jährig ausgestaltet und berührt den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Jährlichkeit, der seinen Ausdruck ebenfalls in Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV findet und auf Nebenhaushalte, wie das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“, anwend-bar ist. Er normiert, dass die Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Rech-nungsjahr veranschlagt werden müssen. Durch diese vorgeschriebene Periodizität der Etatbewilligung trägt er zur Gewährleistung der parlamentarischen Kontrolle des staat-lichen Finanzvolumens bei. Auch wenn Art. 139 Abs. 3 Satz 1 HV den Grundsatz da-hingehend konkretisiert, dass die Ausgaben in der Regel für ein Jahr bewilligt werden, in besonderen Fällen aber auch für längere Dauer bewilligt werden können, bleibt fest-zustellen, dass eine Finanzierung von im Einzelnen noch nicht bestimmten Maßnah-men und eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen für mehrere Jahre in die Zukunft – und damit für einen über den üblichen Rahmen weit hinausreichenden Zeit-raum – ermöglicht werden.

215 (d) Schließlich sind die Verwendungszwecke für die durch das Sondervermögen kre-ditfinanzierten Mittel – wie bereits dargelegt – nicht hinreichend genau bestimmt. § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG stellen nicht sicher, dass bei allen danach durch das Sondervermögen finanzierbaren Maßnahmen ein dem Zweck des Sondervermö-gens dienender hinreichender Sachzusammenhang gegeben ist.

216 cc) Hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe, die die dargestellte schwer-wiegende Beeinträchtigung des Budgetrechts des Landtags und die Durchbrechung der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushalts-vollständigkeit rechtfertigen könnten, sind nicht gegeben. Auch lässt sich das durch das Sondervermögen verfolgte Ziel hinreichend effektiv im Rahmen des regulären Haushalts verfolgen.

217 (1) Die von der Landesregierung vorgetragenen und in dem Gesetzesentwurf des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes enthaltenen Argumente, die Errichtung und Bewirt-schaftung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ schaffe für die von

der Corona-Virus-Pandemie betroffenen Bereiche „rechtsverbindliche Planungssicherheit“, die Transparenz der Haushaltsbelastungen werde durch die Nachverfolgbarkeit der aufgenommenen Kreditmittel und die Einhaltung des Tilgungsplans gestärkt und durch das Sondervermögen könne schnell und flexibel auf die jeweilige pandemiebedingte Situation reagiert werden, stellen lediglich wirtschaftliche und organisatorische Gründe dar. Diese Gründe genügen für sich genommen dem Rechtfertigungserfordernis nicht.

218 (2) Der Zweck des Sondervermögens und die Verwendung der Mittel des Sondervermögens müssen durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt sein. Zwar können als solche Gründe insbesondere der Gesundheitsschutz, die Berufsfreiheit oder die Eigentumsfreiheit in Betracht kommen. Die Sicherung und Gewährleistung dieser oder anderer Verfassungsgüter, die die aufgezeigten besonders schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Budgetrechts und der das Budgetrecht effektuierenden Grundsätze der Haushaltseinheit und Haushaltsvollständigkeit rechtfertigen können, werden durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz jedoch nicht ausreichend belegt. Dies beruht primär auf seinem überwiegend zu unbestimmten Maßnahmenkatalog. Er birgt zum einen die Gefahr einer Mittelverwendung, die nicht den erforderlichen Sachzusammenhang mit der Corona-Virus-Pandemie und den oben genannten Verfassungsgütern aufweist. Zum anderen ist nicht ersichtlich, dass ein effektiver Schutz der oben genannten Verfassungsgüter durch konkreter gefasste Maßnahmenpakete gefährdet wäre.

219 (3) Darüber hinaus ist jedenfalls bei nicht vollrechtsfähigen Sondervermögen zu verlangen, dass ihr Zweck durch den Einsatz von regulär im Haushaltsplan veranschlagten Mitteln nicht ebenso effektiv verfolgt werden kann. Zudem muss der durch das Sondervermögen erreichte Effektivitätsgewinn im Vergleich mit dem Ausmaß und der Reichweite der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze hinreichend gewichtig sein. Die von der Landesregierung im Einzelnen vorgetragenen Rechtfertigungsgründe vermögen insofern verfassungsrechtlich nicht zu überzeugen. Die Bekämpfung der Folgen der Corona-Virus-Pandemie durch die Etablierung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ unter Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV mag zwar gewisse Vorteile gegenüber einer

Folgenbekämpfung über den regulären Haushalt aufweisen und damit auch einen effektiveren Schutz der durch die Pandemie in schwerwiegender Weise beeinträchtigten Grundrechte ermöglichen. Dieser grundrechtliche Mehrwert ist aber zu gering, um die Durchbrechung des Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV zu rechtfertigen. Über den regulären Haushalt lässt sich das Ziel, das der Gesetzgeber durch das Sondervermögen erreichen will, hinreichend effektiv verfolgen.

220 Wie die Landesregierung bereits in der Gesetzesbegründung richtig ausgeführt hat, wäre bei einem Verzicht auf ein Sondervermögen eine Veranschlagung der entsprechenden Mittel in den jährlichen Haushalten erforderlich.

- Vgl. LT-Drs. 20/2951, S. 2 -

221 Sowohl die Kreditaufnahme als auch die Maßnahmepakte zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie könnten direkt in den einzelnen Haushalten veranschlagt werden. Dass eine solche Vorgehensweise möglich ist, hat der Landesgesetzgeber am 24. März 2020 unter Beweis gestellt, als er das 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 beschlossen hat. In dem ebenfalls mitabgestimmten Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 325 01 des 1. Nachtragshaushaltsplans wurden die Kreditmarktmittel um 2 Milliarden Euro erhöht. Im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 971 01 wurden zugleich „Globale Mehrausgaben zur Bewältigung der kurzfristigen gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen der Pandemie durch das Corona-Virus SARS-CoV-2“ in Höhe von 2 Milliarden Euro veranschlagt. In den zu dem Titel gehörenden Erläuterungen im Haushaltsplan wurde ausgeführt:

„Zulasten dieser Mittel können mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen die zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie notwendigen Maßnahmen in den Einzelplänen finanziert werden. Dies umfasst insbesondere

- Beschaffung der notwendigen medizinischen Bedarfe (z.B. Schutzkleidung und -masken sowie Beatmungsgeräte) und Unterstützungsleistungen für Kliniken (insbesondere Universitätskliniken),
- Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Herrichtung von Quarantäneeinrichtungen,
- Soforthilfen für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen sowie Solo-Selbstständige zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftsstandorts einschließlich zusätzlicher Ausfallzahlungen für Bürgschaften des Landes,

- Soforthilfen für Vereine und Verbände (vor allem bei Existenzgefährdungen durch ausfallende Einnahmen im Sport- und Kulturbereich),
- Stornierungskosten für Klassenfahrten und Schüleraustausche sowie für Fortbildungen und Veranstaltungen des Landes,
- Ausgleich für wegfallende Einnahmen bei staatlichen Kultureinrichtungen und weiteren Institutionen des Landes,
- Erhöhung der Serverkapazitäten und zusätzliche IT-Ausstattung zur Gewährleistung der Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sowie
- weitere Sachmittel und Geschäftsbedarf zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie.“

222 Hierbei weisen die Erläuterungen zu den veranschlagten Mehrausgaben präzisere Formulierungen auf als die in § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG genannten Maßnahmen und selbst als ihre Erläuterungen im Wirtschaftsplan 2020. Die Haushaltsbelastungen durch die Corona-Virus-Pandemie wurden durch den Titel transparent abgebildet.

223 Die Landesregierung hat dem Landtag den Gesetzesentwurf zum 1. Nachtragshaushaltsgesetz 2020 am 20. März 2020 (Freitag), und damit lediglich vier Tage vor der am 24. März 2020 (Dienstag) stattfindenden Beratung im Plenum, zur Beschlussfassung vorgelegt.

- LT-Drs. 20/2583, S. 1 -

224 Innerhalb eines Tages hat der Landtag nach drei Lesungen den Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 angenommen.

- LT-PIPr. 20/36, S. 2782 bis S. 2794 -

225 Dem liegen Vorschriften der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags zugrunde, die eine Verabschiedung eines Haushaltsgesetzes an einem Tag ermöglichen (vgl. insbesondere §§ 14 Abs. 1 und Abs. 3, 22, 115 GO-LT).

226 Damit zeigt sich, dass der Landtag sowohl die mit der Corona-Virus-Pandemie in Zusammenhang stehenden Haushaltsbelastungen transparent im Kernhaushalt durch Schaffung neuer Titel veranschlagen als auch mittels Nachtragshaushalten auf die

Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie zwar weniger flexibel als durch ein Sondervermögen, aber zumindest ausreichend schnell reagieren kann. Zudem statuiert Art. 143 Abs. 1 HV auf Ausgabenseite

- Vgl. *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 143 S. 1 (Stand: Febr. 2020): keine Ermächtigung zur Kreditaufnahme -

ein Notbewilligungsrecht des Finanzministers. Er kann Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses zustimmen. Die für die Errichtung des Sondervermögens entsprechend angeführten Argumente der Landesregierung (Stärkung der Transparenz der Haushaltsbelastungen, schnelle Reaktion auf pandemiebedingte Situationen) greifen damit ebenso wenig durch wie das Argument, dass mit einer im Kernhaushalt veranschlagten Haushaltsbelastung den von der Corona-Virus-Pandemie betroffenen Personen und Unternehmen keine rechtsverbindliche Planungssicherheit verschafft würde. Diesem Argument ist zwar insofern zuzustimmen, dass durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben werden (§ 3 Abs. 2 LHO).

- Vgl. *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 53; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 35 -

227

Das trifft ebenfalls für Veranschlagungen im Wirtschaftsplan des Sondervermögens zu, für die über § 113 LHO der § 3 Abs. 2 LHO entsprechend Anwendung findet. Aber auch der Maßnahmenkatalog des § 2 Abs. 1 GZSG schafft für die betroffenen Bereiche keine rechtsverbindliche Planungssicherheit. Zum einen sind die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG erwähnten Maßnahmen zu unpräzise, als dass sie von Personen oder Unternehmen als konkrete an sie gerichtete Zuwendungen verstanden werden könnten. Zum anderen normiert § 2 Abs. 1 GZSG, dass das Sondervermögen der Finanzierung der dort genannten Maßnahmen dient. Dass und welche konkreten Maßnahmen gegenüber welchen Personen und Unternehmen tatsächlich ergriffen werden, ergibt sich aus § 2 Abs. 1 GZSG nicht. Das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz ermächtigt die Exekutive, die im Wirtschaftsplan vorgesehenen Ausgaben nach erfolgter Kreditaufnahme zu leisten. Insofern handelt es sich um ein Organisationsgesetz, das keine

Außenwirkung entfaltet. Ansprüche Dritter können aus ihm nicht unmittelbar hergeleitet werden.

228 c) § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG ist zudem deshalb verfassungswidrig, weil er dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV widerspricht. Der Gesetzgeber hat im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht hinreichend dargelegt, dass die Kreditermächtigung und die kreditfinanzierten Maßnahmen des § 2 Abs. 1 und Abs. 2 GZSG zur Krisenbekämpfung geeignet und erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise stehen. Zudem sind die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, auch gemessen an Art. 141 Abs. 4 HV teilweise nicht hinreichend bestimmt festgelegt worden. Der Gesetzgeber hat überdies nicht dargelegt, dass ein von Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV geforderter Veranlassungszusammenhang zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Naturkatastrophe bzw. der außergewöhnlichen Notsituation besteht. Schließlich hat er es unterlassen zu begründen, weshalb er zur Überwindung der Corona-Virus-Pandemie nicht auch weitere Mittel aus der Allgemeinen Rücklage des Landeshaushalts eingesetzt hat.

229 aa) Nach Art. 141 Abs. 1 HV, der gemäß Art. 161 Satz 1 HV erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden ist, ist der Landeshaushalt grundsätzlich – Ausnahmen sind in Art. 141 Abs. 3 und 4 HV normiert – ohne Kredite auszugleichen. Die gleiche Verpflichtung ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, dessen Adressaten nicht nur der Bund, sondern auch die einzelnen Bundesländer sind.

- *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 35; *Siekman*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 52; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 Rn. 117 (Stand: Jan. 2021); *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Edition, Art. 109 Rn. 50 (Stand: 15.05.2021) -

230 Auch juristisch unselbständige Nebenhaushalte, wie das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“, werden von dem Verbot der Neuverschuldung des Art. 141 Abs. 1 HV mit umfasst.

- Vgl. *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 36; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 Rn. 117 (Stand: Jan. 2021) -

231 Indem das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ in § 5 Abs. 2 GZSG ermächtigt wird, zur Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen Kredite im

Namen und für Rechnung des Landes bis zu einem Betrag von 12 Milliarden Euro aufzunehmen, findet in Abweichung von Art. 141 Abs. 1 HV eine Neuverschuldung statt.

232 bb) Eine Kreditermächtigung kann zwar abweichend von Art. 141 Abs. 1 HV unter Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV erfolgen. Hiernach kann bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage beeinträchtigen, vom Verbot der Neuverschuldung des Art. 141 Abs. 1 HV abgewichen und können Kredite aufgenommen werden, die nach Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind. Dem Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV wird jedoch durch § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG nicht entsprochen.

233 (1) Zunächst ist festzustellen, dass eine Kreditermächtigung auch zugunsten eines Sondervermögens nicht generell ausgeschlossen ist. Nicht nur das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV, sondern auch der Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV ist auf Sondervermögen anwendbar. Nichts anderes folgt aus der Formulierung des Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG, nach der am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen von der Neuregelung des Art. 109 GG unberührt bleiben. Diese Regelung drückt lediglich aus, dass alle Kreditermächtigungen, die Bund und Länder ihren Sondervermögen bis zum 31. Dezember 2010 erteilt haben, auch nach diesem Zeitpunkt ausgeschöpft werden können, ohne dass dies im Rahmen des neuen Verschuldensregimes nach Art. 109 Abs. 3 GG Berücksichtigung fände. Eine Kreditaufnahme für nach dem Stichtag eingerichtete Sondervermögen wird dadurch nicht ausgeschlossen, hat aber in den Grenzen des Art. 109 GG zu erfolgen.

- *Heun/Thiele*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 143d Rn. 12; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 143d Rn. 13 f. (Stand: Jan. 2021); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 143d Rn. 1; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 143d Rn. 6; a.A. *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Edition, Art. 143d Rn. 7 (Stand: 15.05.2021); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 143d Rn. 9 -



234 (2) In formeller Hinsicht verlangt Art. 141 Abs. 4 Satz 2 HV i. V. m. § 2 Satz 2 Art. 141-G, dass die Abweichung vom Neuverschuldungsverbot mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist. Diese formelle Anforderung ist erfüllt.

235 Am 4. Juli 2020 beschloss der Hessische Landtag in Übereinstimmung mit Art. 88 Satz 1 HV mit der Mehrheit seiner Stimmen die Annahme der Beschlussempfehlung der Landesregierung vom 8. Juni 2020 (Drs. 20/2953), mit der eine Naturkatastrophe im Sinne des § 2 Art. 141-G festgestellt, eine Kreditermächtigung von bis zu 12 Milliarden Euro für ein zu errichtendes Sondervermögen empfohlen und die Kreditaufnahme wegen Vorliegens einer besonderen Ausnahmesituation als gerechtfertigt angesehen wurde. Der Hessische Landtag hat in einer weiteren sich unmittelbar anschließenden Abstimmung auch beschlossen, dass die beabsichtigte Kreditaufnahme mit der im Antrag enthaltenen Tilgungsregelung zu verbinden ist.

- LT-PIPr 20/49, S. 3732 -

236 (3) Materielle Voraussetzung des Ausnahmetatbestandes des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV ist eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Dass diese Voraussetzung erfüllt ist, hat der Gesetzgeber hinreichend dargelegt.

237 (a) Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen, sind wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle unbestimmte Verfassungsbegriffe. Gemäß der Begründung des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen vom 30. August 2010 sind Naturkatastrophen in Anlehnung an die Voraussetzungen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden.

- LT-Drs. 18/2732, S. 7 f. -

238 Außergewöhnliche Notsituationen im Sinne des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV sollen auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen. Dies können beispielsweise plötzliche Beeinträchtigungen der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks sein,

die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebieten.

- LT-Drs. 18/2732, S. 8 -

239

Ob eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation gegeben ist, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, obliegt der Beurteilung des Gesetzgebers. Ihm kommt insoweit ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Der Staatsgerichtshof hat im Streitfall zu prüfen, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar sind. Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert eine erhöhte Darlegungslast, die ihn dazu zwingt, sich für die Inanspruchnahme des Ausnahmeverbehalts zu rechtfertigen. Mit dieser formell-verfahrensmäßigen Anforderung wird die trotz der begrifflichen Eingrenzung bestehende Unbestimmtheit der Tatbestandsvoraussetzung des Art. 141 Abs. 4 HV „Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation“ ausgeglichen.

- Vgl. StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4741] = juris, Rn. 140 ff.; BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [343 ff.] = juris, Rn. 91 ff.; BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140 f., 146 f.] = juris, Rn. 131, 143; *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 48; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Edition, Art. 115 Rn. 56 (Stand: 15.05.2021); *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 115 Rn. 234 (Stand: Jan. 2021) -

240

(b) In der Beschlussempfehlung der Landesregierung vom 8. Juni 2020 wird ausgeführt, dass der Landtag bereits im März einstimmig das Vorliegen einer Naturkatastrophe und damit einer Ausnahmesituation nach Art. 141 Abs. 4 HV festgestellt hat. Eine solche Situation sei nach wie vor gegeben.

- LT-Drs. 20/2953, S. 2 -

241

Die Beschlussempfehlung nimmt damit Bezug auf den am 24. März 2020 ergangenen Beschluss des Landtags, mit dem die Beschlussempfehlung der Landesregierung betreffend eine Ausnahmesituation aufgrund der Corona-Virus-Pandemie vom 20. März 2020 (LT-Drs. 20/2582) in geänderter Fassung (LT-Drs. 20/2592) angenommen wurde.

- LT-PIPr 20/36, S. 2793 -

242 In dieser Beschlussempfehlung der Landesregierung vom 20. März 2020 ist das Erfordernis einer Ausnahmesituation plausibel damit begründet worden, dass die Zahl der mit dem Corona-Virus infizierten Menschen in Deutschland und Europa weiter dynamisch zugenommen habe. Die Weltgesundheitsorganisation habe am 11. März 2020 die Corona-Virus-Pandemie ausgerufen. Das Robert-Koch-Institut schätze die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland mittlerweile insgesamt als hoch ein. Wie lange die Situation anhalte, lasse sich noch nicht überblicken. Die Pandemie führe zu einer massiven Belastung des Gesundheitswesens sowie der sozialen und ökonomischen Infrastruktur des Landes. Sie habe ferner zu einem Zusammenbruch globaler, nationaler und lokaler Wertschöpfungsketten geführt. Ganze Wirtschaftsbereiche sähen sich mit einer existenzbedrohenden Krise konfrontiert. Ohne zeitnahe wirtschaftliche Hilfe liefen kleine und mittlere Unternehmen Gefahr, unverschuldet in Insolvenz zu geraten. Um eine weitere Ausbreitung des Corona-Virus zu verhindern, seien drastische Einschränkungen des sozialen und kulturellen Lebens in Hessen unvermeidlich.

- Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 20/2582, S. 1 ff. -

243 In den jeweiligen Plenardebatten vom 24. März und 4. Juli 2020 zu den Beschlussempfehlungen der Landesregierung vom 20. März und 8. Juni 2020 wurde das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation bzw. Naturkatastrophe durch Redebeiträge verschiedener Landtagsabgeordneter bekräftigt.

- LT-PIPr 20/36, S. 2767, S. 2782 f., S. 2789, S. 2792; LT-PIPr 20/49, S. 3717, S. 3721 ff., S. 3726, S. 3728; S. 3729 -

244 Ob die Schlussfolgerung des Gesetzgebers, die Corona-Virus-Pandemie stelle eine Naturkatastrophe dar, zutreffend ist, oder ob stattdessen das Tatbestandsmerkmal der außergewöhnlichen Notsituation hätte angenommen werden müssen, kann dahinstehen. In dem Beschlussentwurf vom 20. März 2020 und in den Landtagsdebatten vom 24. März und 4. Juli 2020 wurde in der erforderlichen Weise dargelegt, dass und weshalb sowohl die unmittelbaren Folgen der Corona-Virus-Pandemie als auch die staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus eine Ausnahmesituation im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV darstellen, die sich der Kontrolle des Staates entzieht.

245 (4) Weitere materielle Voraussetzung für eine Kreditaufnahme gemäß Art. 141 Abs. 4 HV ist, dass die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt.

246 (a) Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und für vorbeugende Maßnahmen bzw. auf den Finanzbedarf für den Aufwand zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.

- LT-Drs. 18/2732, S. 8; siehe auch *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 109 Rn. 207 (Stand: Jan. 2021) und *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46, jeweils mit Verweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 11 -

247 Dieser Finanzbedarf muss derart hoch sein, dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden kann. Die eingegangene Neuverschuldung ist hiernach nur dann vom Ausnahmetatbestand des Art. 141 Abs. 4 HV erfasst, wenn die Kreditaufnahme zur Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. zur Bewältigung und Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation erfolgt.

- Vgl. auch LT-Drs. 18/3441, S. 5: „Die Mittel, die das Land in derartigen Sonderfällen zur Schadensverhinderung und -beseitigung benötigt, darf es sich ausnahmsweise im Kreditwege beschaffen.“ -

248 Grundsätzlich verfügt der Haushaltsgesetzgeber über ein weites Ermessen, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt. Aus der möglichen Ungewissheit über die tatsächliche Eignung der Maßnahme zur Überwindung der Ausnahmesituation folgt sein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Hierbei darf und muss er auch die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der in Betracht kommenden Maßnahmen einschätzen und bewerten. Die gebotene Gesamtabwägung ist primär eine politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers.

- So nahezu wörtlich BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [342] = juris, Rn. 89, zu konsumtiven Krediten zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F.; zum Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum siehe auch BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140 f.] = juris, Rn. 131; StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4741] = juris, Rn. 140 -

249 (aa) Aus diesem Grunde sind die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers, welche Maßnahmen er zur Bewältigung einer krisenhaften Situation i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV ergreift, verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Dies betrifft sowohl die Entscheidung der Kreditaufnahme als solcher als auch die Entscheidung, wie die im Wege der Kreditaufnahme beschafften Mittel eingesetzt werden. Insbesondere verbietet sich eine uneingeschränkte und strenge Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, wie sie bei der Prüfung von Gesetzen, die in Grundrechte eingreifen, praktiziert wird.

- So zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a. F. und Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG: BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [342 f.] = juris, Rn 89; *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2020, 97 [101 f.]; a. A. *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 53a; *Pünder*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar GG, Bd. 5, Art. 115 Rn. 108 f. (Stand: Juli 2010); vgl. auch VerfGH NRW, Urteil vom 2.9.2003 - 6/02 -, NVwZ 2004, 217 [218] = juris, Rn. 47 f., der das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch im Haushaltsrecht und auf Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen anwendet und aus ihm das Wirtschaftlichkeitsgebot ableitet, wonach ein bestimmtes Ziel mit dem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen ist; ebenso *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, Bd. 21, Art. 110 Rn. 207 ff., 211 (Stand: Sept. 2015) -

250 Indes entziehen sich haushaltsgesetzgeberische Entscheidungen im Anwendungsbereich des Art. 141 Abs. 4 HV nicht jedweder verfassungsgerichtlichen Überprüfung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Aufgrund des Charakters des Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV als eng gefasste Ausnahme vom grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot des Art. 141 Abs. 1 HV müssen sowohl die Kreditaufnahme

- Insoweit auch BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [339 f.] = juris, Rn. 83 ff. zur Aufnahme konsumtiver Kredite nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a.F. -

als auch die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete zur Krisenbekämpfung geeignet sein.

251 Darüber hinaus muss die Kreditaufnahme zur Krisenbewältigung auch erforderlich sein. Wegen der Vielschichtigkeit der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten und ihrer Wirkungsmechanismen steht dem Haushaltsgesetzgeber insoweit aber ein weiter und verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zu.

Danach ist eine Kreditaufnahme nur dann nicht erforderlich, wenn die Notsituation ohne Kreditaufnahme und unter Inanspruchnahme der sonstigen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eindeutig ebenso effektiv bekämpft werden könnte.

- Vgl. dazu noch unten, B II. 2 c) bb) (5) -

252 Zudem muss eine notlageninduzierte Neuverschuldung dem 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.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.01.2006 - 2 BvR 2194/99 -, BVerfGE 115, 97 [115] = juris, Rn. 44 zur Steuererhebung; gegen eine Angemessenheitsprüfung von Kreditaufnahmen nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 HS 2 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [343] = juris, Rn. 89 -

253 Folge des weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers auch im Anwendungsbereich des Art. 141 Abs. 4 HV ist, dass die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen lediglich einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegen.

- Ebenso zur Eignung von Kreditaufnahmen nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [344] = juris, Rn. 93; Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140 f.] = juris, Rn. 131; vgl. auch StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4739] = juris, Rn. 141 -

254 Dem Entscheidungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers und seiner nur eingeschränkten verfassungsgerichtlichen Überprüfung korrespondiert eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren, welche Erwägungen für seine Beurteilung der krisenhaften Situation und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen maßgeblich waren.

- So zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18.04. 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [344 f.] = juris, Rn. 94; Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140 f.] = juris, Rn. 131; vgl. StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4739] = juris, Rn. 140 ff. -

255 Dies betrifft insbesondere die Gesamtsumme von Krediten, die kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmepakete, ihre Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit zur Krisenbekämpfung sowie die Dauer des kreditfinanzierten Krisenbewältigungsprogramms.

- Vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [345] = juris, Rn. 95; vgl. StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4739] = juris, Rn. 143 -

256 Je größer die Gesamtsumme der Kredite sowie die Neuverschuldung und je höher die kreditfinanzierten Mittel sind, die für die verschiedenen Maßnahmen, Projekte und Maßnahmepakete zur Krisenbekämpfung zur Verfügung gestellt werden, desto strengere Anforderungen gelten für die Begründungspflicht des Gesetzgebers. Nur auf diese Weise ist eine ohnehin nur eingeschränkte verfassungsgerichtliche Vertretbarkeitskontrolle möglich. Diese Darlegungs- und Begründungsobliegenheit gilt sowohl für Kreditaufnahmen im Kernhaushalt als auch für Kreditaufnahmen jedenfalls nicht vollrechtsfähiger Sondervermögen gleichermaßen.

257 Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der im Haushaltsvollzug finanzierten Einzelmaßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG scheidet im Normenkontrollverfahren dagegen aus. Zum einen ist zwischen dem Haushaltsplan und dem Haushaltsvollzug zu unterscheiden. Eine unzulässige, insbesondere zweckwidrige Verwendung der bereitgestellten Mittel führt nicht zur Verfassungswidrigkeit der Mittelbereitstellung im Gesetz. Zum anderen sind die im Haushaltsvollzug ergriffenen Einzelmaßnahmen Teil eines Maßnahmepakets oder übergeordneten Konzepts. Auch deshalb verbietet sich eine isolierte Einzelfallprüfung an Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen.

- Zutreffend *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97 [100]; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [340] = juris, Rn. 85 -

258 Für die Darlegung und Begründung sieht die Verfassung keine bestimmte Form vor. Sie können im Gesetz und in Haushalts- und Gesetzesvorlagen enthalten sein, aber auch in den Plenarsitzungen des Landtags erfolgen. Bloße Äußerungen von Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung genügen allerdings nicht. Vielmehr muss erkennbar sein, dass der Landtag durch den Beschluss des Haushaltsplans und die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes oder eines sonstigen Gesetzes, in dem die

Kreditaufnahme und Verwendung der Kreditmittel geregelt sind, die Begründung für die nach Art. 141 Abs. 4 HV getroffenen Maßnahmen mitträgt.

- So zu Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a. F. BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [345] = juris, Rn. 96; siehe auch StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4740] = juris, Rn. 143 -

259 (bb) Folge des Ausnahmecharakters des Art. 141 Abs. 4 HV ist weiterhin, dass der (Haushalts-) Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festlegen muss. Schon für den Regelhaushalt gilt der haushaltsverfassungsrechtliche Grundsatz der Spezialität. Nach ihm muss der Haushaltsplan die Zwecke der bereitgestellten Mittel so genau bestimmen, dass er eine hinreichende parlamentarische Bindung der Exekutive im Haushaltsvollzug gewährleistet.

- VerfGH NRW, Urteil vom 28.01.1992 - 1/91 -, NVwZ 1992, 470 [471] = juris, Rn. 33 f.; Urteil vom 03.05.1994 - 10/92 -, NVwZ 1995, 159 [160] = juris, Rn. 119 ff.; Urteil vom 14.05.1996 - 5/95 -, juris, Rn. 71 ff.; StGH Bremen, Urteil vom 10.10.1997 - 6/96 -, juris, Rn. 72 ff.; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 110 Rn. 119 ff. (Stand: Jan. 2021); *Gröpl*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar GG, Bd. 21, Art. 110 Rn. 176 ff. (Stand: Sept. 2015); *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 22 ff. -

260 Für die Zweckbestimmung kreditfinanzierter Mittel gelten gesteigerte Anforderungen. Dies betrifft auch Kreditermächtigungen für Sondervermögen.

261 Gerade deshalb, weil Abweichungen vom Verbot der Neuverschuldung zum Zwecke der Bekämpfung krisenhafter Notlagen nach Art. 141 Abs. 4 HV die Ausnahme sind, muss sichergestellt werden, dass auch der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung dient. Zudem setzt eine ohnehin nur eingeschränkte verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der bereitgestellten kreditfinanzierten Mittel für die Bekämpfung der Notsituation eine hinreichende Zweckbestimmung der Mittel voraus.

262 Das Gebot einer hinreichend bestimmten parlamentarischen Zweckbindung der Mittelverwendung und des Haushaltsvollzuges gilt auch, wenn eine Notlage i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV fast alle Lebensbereiche umfasst und Staat und Gesellschaft als



Ganzes bedroht. Selbst wenn in einer solchen Situation nahezu jedwede Vergabe kreditfinanzierter staatlicher Haushaltsmittel zur Linderung der Notlage beitragen könnte, ist es Aufgabe des Parlaments, hinreichend konkret zu bestimmen, welche Maßnahmen zur Krisenbekämpfung ergriffen werden. So ermächtigt Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV auch zu kreditfinanzierten aktiven staatlichen Stützungsmaßnahmen zum Zweck der Stabilisierung der durch eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Situationen bedrohten Wirtschaft.

- LT-Drs. 18/3441, S. 5 sub 4 zu Art. 141 Abs. 4 HV -

- 263 Insoweit bestehen Überschneidungen mit Art. 141 Abs. 3 HV. Der parlamentarischen Verantwortung wird indes nicht genügt, wenn der Landtag die für die Krisenbekämpfung für notwendig erachteten Kreditmittel zur Verfügung stellt, die konkrete Mittelverwendung aber lediglich durch allgemein gefasste Vorgaben regelt und im Übrigen in das Ermessen der Exekutive stellt. Im Falle von Kreditaufnahmen nach Art. 141 Abs. 4 HV trägt der Landtag auch die Verantwortung für die Art und Weise der Krisenbekämpfung einschließlich der konkreten Mittelverwendung. Dies setzt eine über allgemeine Zweckvorgaben hinausgehende, hinreichend determinierte Mittelverwendung voraus.
- 264 Diese aus Art. 141 Abs. 4 HV abgeleiteten Grundsätze gelten sowohl für Kreditaufnahmen im Kernhaushalt als auch für Kreditaufnahmen jedenfalls nicht vollrechtsfähiger Sondervermögen. Deshalb genügt es nicht, wenn der Haushaltsgesetzgeber im Falle einer die Gesamtwirtschaft bedrohenden Notsituation ganz allgemein kreditfinanzierte Maßnahmen zum Erhalt der Wirtschaftskraft und zur Belebung der Konjunktur vorsieht.
- 265 Der Haushaltsvollzug von Krediten nach Art. 141 Abs. 4 HV unterliegt einer engeren parlamentarischen Bindung als der Regelhaushaltsvollzug. Je höher die kreditfinanzierten Mittel für die einzelnen Projekte, Maßnahmepakete und Einzelmaßnahmen sind, desto strengere Vorgaben gelten für das Maß ihrer parlamentarischen Bestimmtheit. Hinzu kommt, dass die im Wege der Kreditaufnahme bereitgestellten Mittel nur zur Bekämpfung der Notlage i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV und nicht auch für sonstige Zwecke verwendet werden dürfen. Der Grundsatz der Gesamtdeckung (Non-Affektation) des § 7 Satz 1 HGrG und § 8 Satz 1 LHO gilt für kreditfinanzierte Mittel nach Art. 141 Abs. 4 HV nicht. Um sicherzustellen, dass Teile dieser Mittel nicht für

sachfremde Zwecke verwendet werden, ist eine besonders genaue Zweckbestimmung geboten. Dies ist umso dringlicher, als ein Haushaltsvollzug, der nicht den erforderlichen Bezug zu der die Kreditaufnahme rechtfertigenden Notsituation aufweist, nicht zur Verfassungswidrigkeit der Mittelbereitstellung als solcher führt.

266 Die Zweckbestimmung kann im Haushaltsplan, der durch Haushaltsgesetz festgestellt wird, oder in Gesetzen, die wie das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz die Mittelvergabe und Mittelverwendung regeln, erfolgen. Anders als für die Begründung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der kreditfinanzierten bereitgestellten Mittel zur Bekämpfung der Notsituation genügen für die Zweckbestimmung selbst dann keine Äußerungen von Mitgliedern des Landtags und der Landesregierung im Gesetzgebungsverfahren, wenn sie der Landtag erkennbar mitträgt. Derartige Äußerungen vermögen die Exekutive im Haushaltsvollzug nicht zu binden. Sie können bei der Auslegung der Zweckbestimmungen im Haushaltsplan oder dem Leistungsgesetz zwar mitberücksichtigt werden. Sie bewirken aber nicht die erforderliche Bestimmtheit. Dies gilt auch für den Haushaltsvollzug. Die konkrete Zweckrichtung von kreditfinanzierten Einzelmaßnahmen im Haushaltsvollzug heilt nicht die unzureichende Zweckbestimmung der haushaltsrechtlichen Vorschriften, auf denen sie beruhen.

267 (cc) Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Neuregelung des Rechts der Staatsverschuldung in Bund und Ländern die Haushaltsgesetzgeber im Grundsatz darauf verpflichtet hat, eine auf einer beständig zunehmenden Staatsverschuldung aufbauende und sich auf Kosten zukünftiger Generationen finanzierende Haushaltspolitik zu beenden. Zulässige Ausnahmen sind als eben solche konzipiert und daher eng auszulegen.

268 Danach erlaubt Art. 141 Abs. 4 HV die Kreditaufnahme in außergewöhnlichen Notsituationen (nur) insoweit, als dies zur unmittelbaren Bekämpfung dieser Notsituation erforderlich ist. Zwischen dem auslösenden Ereignis und der erhöhten Kreditaufnahme muss folglich ein Veranlassungszusammenhang bestehen.

- Vgl. *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 46; *Reimer*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK, GG, 46. Edition, Art. 109 Rn. 67 (Stand: 15.05.2021); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 71; *Meickmann*, Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen, NVwZ 2021, 97, 100 -

269 Da die Kredite gerade zur Beseitigung bzw. zur Bewältigung und Überwindung der Ausnahmesituation aufgenommen werden müssen, ist ein solcher Veranlassungszusammenhang nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Kreditaufnahme anlässlich einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolgt. Vielmehr müssen sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein.

- Vgl. hinsichtlich der Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG a.F. BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [339] = juris, Rn. 83; Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [140] = juris, Rn. 131 -

270 Dies setzt, anders als die Landesregierung meint, einen konkreten Veranlassungszusammenhang im Einzelnen, d. h. für jeden wesentlichen Ausgabenposten und für jedes Maßnahmenpaket voraus. Das verfassungsrechtliche Erfordernis dieses Veranlassungszusammenhangs folgt auch aus dem oben beschriebenen Gebot der Eignung der Kreditaufnahme und der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete zur Bekämpfung der Notsituation.

- Oben unter B II. 2. c) bb) (4) (a) (aa) -

271 Ist dieser Veranlassungszusammenhang nicht schon aus den Zweckbestimmungen im Haushaltsplan oder in den Gesetzen, in denen die Mittelvergabe geregelt sind, ersichtlich, bedarf es einer entsprechenden Begründung im Gesetzgebungsverfahren. Insofern gelten die obigen Ausführungen zur Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Kreditaufnahme und Mittelverwendung entsprechend.

- Oben unter B II. 2. c) bb) (4) (a) (aa) -

272 Angesichts der Zwecksetzung der Neuregelungen in Art. 109, 115 GG bzw. Art. 141 HV muss zudem über die Annahme einer Notlage im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden. Eine mehrjährige Kreditermächtigung „auf Vorrat“ entspricht nicht der Zielsetzung des Art. 141 Abs. 1, 4 HV.

273 (b) Den dargelegten Anforderungen des Art. 141 Abs. 4 HV genügt das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz in wesentlichen Teilen nicht.

274 Die fehlende hinreichende Bestimmtheit des § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5 und 6 GZSG wurde bereits dargelegt.

- Oben unter B II. 2. b) bb) (2) (c) (aa) -

275 Unzureichend ist aber auch die Begründung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Kreditermächtigungen des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes für die in § 2 GZSG geregelten Maßnahmen sowie ihres erforderlichen Veranlassungszusammenhangs. Den Darlegungsanforderungen wurde im Gesetzgebungsverfahren des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes nicht genügt.

276 (aa) Schon für die Gesamtkreditermächtigung des § 5 Abs. 2 GZSG in Höhe von 12 Milliarden Euro fehlt eine nachvollziehbare Begründung. Gleiches gilt für die Beträge, die § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG für die in dieser Vorschrift umschriebenen Maßnahmenpakete nennt. Trotz aller Schwierigkeiten, den notlageninduzierten Kreditbedarf auch nur annäherungsweise ermitteln zu können, besteht das verfassungsrechtliche Erfordernis, die vorgesehenen und bereitgestellten kreditfinanzierten Mittel in einer Weise zu begründen, die sowohl dem Parlament als auch dem Staatsgerichtshof eine Plausibilitätskontrolle ermöglicht. Hieran ändert sich auch nichts dadurch, dass im Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz lediglich Höchstbeträge genannt sind, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Zum einen bietet die Nennung von Höchstbeträgen einen Anreiz zur Ausschöpfung des entsprechenden Kreditrahmens. Zum anderen ist nicht sichergestellt, dass die nachfolgenden Kreditaufnahmen durch das Sondervermögen hinreichend begründet werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Kredite aufgenommen werden, bevor die Ausgaben für Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG vom Ministerium der Finanzen (bei Volumen bis zu 1 Million Euro) oder vom Haushaltsausschuss (bei Volumen ab 1 Million Euro) bewilligt werden. Die Begründung, die § 8 Abs. 1 GSZG für die Beantragung von Ausgaben für Maßnahmen vorschreibt, bietet keine Grundlage für die vorherigen Gesamtkreditaufnahmen.

277 Die Begründung von Kreditaufnahmen hat auch die von der Europäischen Union und vom Bund zur Krisenbewältigung getroffenen Maßnahmen zu berücksichtigen. Trotz

des dem hessischen Haushaltsgesetzgeber zustehenden weiten Bewertungsspielraums hinsichtlich eines von ihm aufgelegten Krisenbewältigungsprogramms ist er verpflichtet, nachvollziehbar darzulegen, weshalb es neben anderweitig aufgelegten Hilfsprogrammen zusätzlicher ausschließlich kreditfinanzierter Hilfen des Landes Hessen bedarf. Weil sich der Bedarf für eine Kreditaufnahme durch die Bereitstellung von Bundes- und Europahilfsmitteln ändern kann, ist es auch unter diesem Gesichtspunkt geboten, über eine notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen zu entscheiden.

278 (bb) Auch die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahmenpakete des § 2 Abs. 1 Satz 2 GZSG sowie des in § 2 Abs. 2 GZSG geregelten Steuerausgleichs zum Zwecke der Notlagenbekämpfung sowie der geforderte Veranlassungszusammenhang zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der Notsituation wurden teilweise unzureichend begründet. Die Landesregierung hat in dem Entwurf des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes vom 8. Juni 2020 ausgeführt, dass die Mittel des Sondervermögens ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen verwendet werden dürfen, die der Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie dienen. Um dem Grundsatz der sachlichen Spezialität in angemessener Weise Rechnung zu tragen, formuliere das Gesetz einen abschließenden Maßnahmenkatalog und begrenze die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen betragsmäßig.

- LT-Drs. 20/2951, S. 8. -

279 Anstatt dann jedoch zu erklären, inwiefern die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen der Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie dienen, werden in der Gesetzesbegründung nur die Formulierungen des § 2 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 GZSG umschrieben und wiederholt. Zu § 2 GZSG führte die Landesregierung aus:

„In Abs. 1 werden die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmenpakete abschließend beschrieben und betragsmäßig begrenzt. Detailliertere Informationen dazu enthält der dem Gesetz beigefügte Wirtschaftsplan.

Abs. 2 regelt den Ausgleich der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes in den Jahren 2020 bis 2023. Bezugsgröße für die Jahre 2021 bis 2023 sind die in der Finanzplanung 2019 – 2023 enthaltenen Steuereinnahmen des Landes.“

- LT-Drs. 20/2951, S. 9. -

280 Ohne auf § 2 Abs. 2 GZSG Bezug zu nehmen, erklärte die Landesregierung in der Gesetzesbegründung, dass es geboten sei, für einen begrenzten Zeitraum die nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen durch eine Kreditaufnahme auszugleichen, um die wirtschaftliche Erholung in Hessen nicht zu gefährden. Auf diese Weise könnten umfangreiche und tiefgreifende Leistungskürzungen in künftigen Haushalten vermieden werden, die dem Ziel einer raschen Stabilisierung der hessischen Wirtschaft entgegenwirken und damit die vorliegende außergewöhnliche Notsituation verschärfen würden.

- LT-Drs. 20/2951, S. 7. -

281 Bei dieser pauschalen Begründung ist nicht ersichtlich, ob etwa die in den Steuerschätzungen für die Jahre 2022 und 2023 prognostizierten Einnahmen des Landes bereits in einer Weise verplant worden sind, dass ein coronabedingter massiver Ausfall fest eingepannter Steuereinnahmen zu erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und strukturellen Verwerfungen führen würde. Zwar versteht es sich von selbst, dass der Ausfall prognostizierter Steuereinnahmen nachteilige Auswirkungen auf den Landeshaushalt hat. Um aber auch nur annäherungsweise verfassungsgerichtlich überprüfen zu können, ob Kreditaufnahmen für einen vollständigen Ausgleich dieser Steuerdefizite erforderlich und angemessen sind, ist es unabdingbar, dass die nachteiligen Folgen dieser Steuerausfälle zumindest in groben Zügen dargelegt werden. Daran fehlt es hier. Ähnliches gilt für die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GZSG genannten Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt bis zu einem Betrag von 925 725 000 Euro.

282 Zu § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 (Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums) und Nr. 4 (Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen) hat die Landesregierung, ohne explizit auf die genannten Vorschriften einzugehen, ausgeführt, dass das Land gefordert sei, die langsam einsetzende konjunkturelle Erholung aktiv zu unterstützen. Neben der Bereitstellung der gegebenenfalls erforderlichen Kofinanzierung von Stützungsmaßnahmen im Rahmen des geplanten Konjunkturpakets des Bundes könnten zusätzlich auch eigene Anstrengungen erforderlich werden, um zu einem konjunkturellen „Kick-Start“ der hessischen Wirtschaft beizutragen.

- LT-Drs. 20/2951, S. 7 -

283 Diese pauschalen Ausführungen vermögen – auch unter Berücksichtigung der Erläuterungen des Wirtschaftsplans – eine nachvollziehbare Darlegung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit sowie des Veranlassungszusammenhangs der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GZSG zu finanzierenden Maßnahmen nicht zu ersetzen. Es wird nicht erkennbar, wie die in dieser Vorschrift nicht näher bestimmten Maßnahmen in einem Gesamtvolumen von bis zu 1 833 750 000 Euro zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie beitragen. Gleiches gilt für die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 5 GZSG genannten Maßnahmen. Ersichtlich ist dies lediglich bei den in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4 GZSG genannten Maßnahmen. Bei ihnen erschließen sich zumindest in groben Zügen der hinreichende Coronaveranlassungszusammenhang und auch ihre Verhältnismäßigkeit.

284 (cc) Der Gesetzgeber genügt seinen Darlegungspflichten auch nicht dadurch, dass die Landesregierung im Normenkontrollverfahren erstmals zu einem konkreten Bezug der aus dem Sondervermögen kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie vorträgt. Denn für die verfassungsrechtliche Überprüfung allein maßgeblich sind die im Gesetzgebungsverfahren aufgezeigten Gründe. Der Gesetzgeber kann seiner Darlegungspflicht nicht durch ein Nachschieben von Gründen erstmals im verfassungsgerichtlichen Verfahren genügen.

- StGH, Urteil vom 12.05.2013 - P.St. 2361 -, StAnz. 2013, 747 [753] = juris, Rn. 132; zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen: VerfGH NRW, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 -, juris, Rn. 89; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 18.04.1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [344 f.] = juris, Rn. 94 f. -

285 Zwar kann eine nachträgliche Präzisierung und Erläuterung im Normenkontrollverfahren stattfinden.

- StGH, Urteil vom 12.12.2005 - P.St. 1899 -, StAnz. 2005, 4727 [4740] = juris, Rn. 150 -

286 Solche Präzisierungen und Erläuterungen stellen die Ausführungen der Landesregierung im Normenkontrollverfahren jedoch nicht dar. Denn sie setzen das Vorhandensein einer substantiellen Darlegung von Gründen im Gesetzgebungsverfahren voraus. Dies ist aber hinsichtlich § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, 3, 5, 6 und Abs. 2 GZSG nicht der Fall.

287 (5) Die Finanzlage ist i. S. d. Art. 141 Abs. 4 Satz 1 HV dann erheblich beeinträchtigt, wenn, wie bereits ausgeführt, der durch die Naturkatastrophe bzw. durch die Notsituation hervorgerufene Finanzbedarf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seines regulären Haushalts überfordert.

- LT-Drs. 18/3441, S. 5 -

288 Hiernach hat der Gesetzgeber bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existieren derartige Spielräume, verpflichtet das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV den Gesetzgeber grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann. Ausnahmen hiervon sind denkbar. Der Gesetzgeber hat aber dann im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzt. Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird. An einer derartigen Darlegung fehlt es insbesondere im Hinblick auf die nicht vollständige Auflösung von Rücklagen. Auch unter diesem Aspekt ist die Kreditaufnahme nach § 5 Abs. 2 GZSG mit dem Verbot der Neuverschuldung unvereinbar.

289 § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des diesem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplans ermöglicht eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage des Landeshaushalts, und zwar in Höhe von 419 216 900 Euro für die Auszahlung eines zinslosen Darlehens an die Jüdische Gemeinde, für Mehrbedarfe zur Kofinanzierung zusätzlicher Bundesmittel für Städtebauförderung, für Mehrbedarfe bei der Sonderfinanzierung der Synchrotron-Doppelringanlage, für Bauunterhaltungsmaßnahmen und zur Finanzierung von Projekten im Landesbetrieb Hessen-Forst. Weshalb zur Überwindung der Corona-Virus-Pandemie ausschließlich kreditfinanzierte Mittel aus dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ und nicht (zumindest auch) Mittel aus der Allgemeinen Rücklage des Landeshaushalts eingesetzt wurden, hat der



Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt. Im Normenkontrollverfahren erfolgten erstmals – und damit nicht rechtzeitig – entsprechende Ausführungen. Überdies genügen der in dem Schriftsatz der Landesregierung erfolgte Verweis auf ein derzeit günstiges Kreditniveau und die nur oberflächlich gehaltenen Ausführungen zu einer sich abzeichnenden Haushaltsdeckungslücke bei Auflösung gebildeter Rücklagen nicht der Darlegungslast. Stattdessen müsste aufgeführt werden, welche negativen Auswirkungen die Auflösung einer gebildeten Rücklage hätte, ob und in welcher Form der Haushalt bei Auflösung der Rücklage zu konsolidieren wäre, wofür die Rücklage vorgesehen war und welche geplanten Leistungen bei einer Auflösung unterbleiben müssten.

290 d) § 5 Abs. 3 GZSG, der eine Tilgungsfrist von 30 Jahren vorsieht, ist mit Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV vereinbar.

291 aa) Nach Art. 141 Abs. 4 Satz 3 HV sind aufgenommene Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Bei der Bestimmung, welcher Zeitraum als angemessen anzusehen ist, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.

- Vgl. zur gleichen Regelung in Art. 115 Abs. 2 Satz 8 GG: *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 115 Rn. 54; *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 56 -

292 Hierbei hat er zu berücksichtigen, dass mit der Neuregelung des Rechts der Staatsverschuldung eine grundsätzliche Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung erreicht werden sollte.

- BT-Drs. 16/12410, S. 5 -

293 In gemeinsamer Verantwortung für kommende Generationen sollte die Entwicklung einer zunehmenden Staatsverschuldung auf Bund- und Länderebene gestoppt und so auch zukünftigen Haushaltsgesetzgebern die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume für eine gestaltende Politik erhalten bleiben. Zu diesem Zweck haben sich Bund und Länder dem Ziel verschrieben, nicht nur die Zinslasten, sondern auch die Verbindlichkeiten selbst zu verringern. Die Sicherung einer langfristigen Tragfähigkeit des Landeshaushalts sollte verbessert werden.

- Vgl. LT-Drs. 18/2732, S. 4 f. -

294 Daher haben im Lichte der Konzeption der Schuldenbremse nach einer erfolgten notlagenbedingten Kreditaufnahme die Kreditrückzahlungen grundsätzlich zügig innerhalb kurzer Tilgungszeiträume zu erfolgen, um möglichst schnell zu einer haushaltswirtschaftlichen Normallage zurückzukehren und ein weiteres Anwachsen der Staatsverschuldung zu verhindern. Der Neuregelung der Art. 109, 115 GG, Art. 141 HV würde es widersprechen, Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtungen – wie in der Vergangenheit – auch weiterhin anzusammeln und die staatliche Gesamtverschuldung damit kontinuierlich zu erhöhen.

- LT-Drs. 18/2732, S. 4 f.; BT-Drs. 16/12410, S. 7 -

295 Unter Beachtung einer grundsätzlich zügigen Kreditrückzahlung orientiert sich der Tilgungszeitraum an der Größenordnung der Kreditaufnahme und einer Gesamtschau der haushaltswirtschaftlichen Lage aufgrund der konkreten und abschätzbaren konjunkturellen Situation.

- So ausdrücklich § 2 Satz 3 Art. 141-G; ebenso BT-Drs. 16/12410, S. 7 -

296 In diese Gesamtschau sind die durch den Abbau bereits bestehender Schulden zu erwartenden jährlichen Haushaltsbelastungen einzubeziehen.

297 In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Festlegung von Tilgungsfristen stets ein hohes Maß an Beliebigkeit eigen und eine substantielle Begründung kaum möglich ist. Ausreichend ist es, wenn die festgelegte Tilgungsfrist unter Berücksichtigung des Ausmaßes der Notsituation, ihrer besonderen Umstände, der Höhe der Kredite und der allgemeinen, auch zukünftig zu erwartenden Finanzlage des Landes vertretbar erscheint. Insoweit dürfen auch nachgeschobene Begründungen im verfassungsgerichtlichen Verfahren berücksichtigt werden.

298 Mit dem Solidaritätsgedanken ist es in der Regel vereinbar, wenn die Bemessung der Frist für die Tilgung von Notlagenkrediten auch nachfolgende Generationen belastet. Dies gilt insbesondere, wenn die Kreditaufnahme auch dem Schutz der heranwachsenden Generationen vor pandemiebedingten Belastungen dient. Die Lasten, die nachfolgenden Generationen durch die Kredittilgungen aufgebürdet werden, sollten

jedoch grundsätzlich umso geringer sein, je weiter die Notlage, zu deren Bekämpfung die Kreditaufnahme erfolgt ist, zurückliegt.

299 bb) Diesen Anforderungen genügt die 30-jährige Tilgungsfrist des § 5 Abs. 3 GZSG. Unter Beachtung der Höhe der Kreditermächtigung von 12 Milliarden Euro und der Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie auf nahezu alle Bereiche der Gesellschaft ist eine Tilgungsfrist von 30 Jahren vertretbar. Ein Verzicht auf kreditfinanzierte Maßnahmen zur flächendeckenden Bekämpfung dieser coronabedingten Folgen hätte die Gefahr erheblicher nachteiliger Folgewirkungen auch für die weitere Zukunft heraufbeschworen. Eine signifikant kürzere Tilgungsfrist hätte zu höheren Rückzahlungsraten mit neuen erheblichen Belastungen des Haushalts geführt. Ihnen hätte mit entsprechenden Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen begegnet werden müssen. Diese nachteiligen Folgen einer kürzeren Tilgungsfrist hätten auch künftige Generationen belastet.

300 e) § 2 Abs. 2 GZSG ist mit den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit aus Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV, die auch auf Nebenhaushalte wie das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ Anwendung finden, vereinbar.

301 aa) Die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit ergeben sich aus dem Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit des Art. 139 Abs. 2 Satz 1 HV und besagen, dass alle Einnahmen und Ausgaben möglichst zutreffend, klar und genau veranschlagt werden müssen.

- *Schmitt*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 139 S. 2 (Stand: Febr. 2020); v. *Zezschwitz*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Art. 139 Erl. IV 1 c (16. Lieferung 1999); siehe auch BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [118 f.] = juris, Rn. 75; Urteil vom 18.03.2014 - 2 BvR 1390 u.a. -, BVerfGE 135, 317 [416 f.] = juris, Rn. 202; *Heintzen*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 37 ff. -

302 Nicht nur bewusst unrichtige Haushaltsansätze können den Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzen, sondern auch schuldhaft fehlerhafte Vorausschätzungen. Hieraus folgt das Gebot der Schätzgenauigkeit.

- BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 - 2 BvF 1/04 -, BVerfGE 119, 96 [129 f.] = juris, Rn. 104; *Siekmann*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 54; *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 115 Rn. 99 (Stand: Jan. 2021); *Heun*, in: Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 21 -

303 bb) § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG regelt die Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes in den Jahren 2020 bis 2023. Die in § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG aufgeführten Beträge, bis zu denen diese Kompensation der tatsächlich erzielten Mindereinnahmen für die Jahre 2021 bis 2023 erfolgen kann, sind die in der Finanzplanung des Landes Hessen für die Jahre 2019 bis 2023 enthaltenen prognostizierten Steuereinnahmen.

- LT-Drs. 20/2951, S. 9 -

304 Insofern beruhen die dort aufgeführten Referenzwerte auf Steuerschätzungen vor Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie.

305 Zwar war im Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes in den Landtag am 8. Juni 2020 und seiner Beratung und Beschlussfassung am 4. Juli 2020 absehbar, dass die Steuereinnahmen in den folgenden Jahren aufgrund der Corona-Virus-Pandemie geringer ausfallen würden. Dennoch liegt darin, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG auf diese Steuerschätzungen Bezug nimmt, kein Verstoß gegen den haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit. Durch § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG werden keine künftigen Ausgaben des Sondervermögens niedriger oder Einnahmen des Sondervermögens höher veranschlagt, als dies zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Landtag zu erwarten war. § 2 Abs. 2 GZSG verfolgt das Ziel, noch nicht bezifferbare Steuermindereinnahmen auszugleichen, die nicht konjunkturbedingt, sondern durch die Corona-Virus-Pandemie verursacht worden sind. Insofern ist es nachvollziehbar und folgerichtig, dass die in § 2 Abs. 2 Satz 2 GZSG aufgeführten Beträge, bis zu denen eine Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen für die Jahre 2021 bis 2023 erfolgen kann, auf den Steuerschätzungen vor Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie beruhen. Anzeichen dafür, dass die Steuereinnahmen auch ohne Berücksichtigung der Corona-Virus-Pandemie in einer nicht mehr vertretbaren Weise zu optimistisch geschätzt wurden, sind

nicht ersichtlich. Einer Ladung eines Vertreters des Hessischen Rechnungshofes als Sachverständigen bedurfte es deshalb nicht.

306 cc) Der Auffassung der Antragsteller zu 1 bis 40, dass § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verstoße, weil der Wortlaut des § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG den Eindruck erwecke, der Landeshaushalt erhalte durch das Sondervermögen Kompensationszahlungen, die er nicht zurückzahlen müsse, kann nicht gefolgt werden. Dass die dem Sondervermögen in § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG eingeräumte und dem Landeshaushalt zugutekommende Bereitstellung von Mitteln zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen bis zu einem Betrag von 5 Milliarden Euro letztlich zulasten des Landeshaushalts erfolgt, ergibt sich aus dem Normengefüge des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes. § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG ist in Verbindung mit § 5 Abs. 2 und Abs. 3 GZSG zu verstehen. § 5 Abs. 2 GZSG ermächtigt zur Kreditaufnahme auch für die Kompensationsleistungen gem. § 2 Abs. 2 GZSG. Sämtliche nach § 5 Abs. 2 GZSG aufgenommenen Kredite werden gemäß § 5 Abs. 3 GZSG ab dem Jahr 2021 aus dem Landeshaushalt getilgt, indem der Landeshaushalt die in § 5 Abs. 3 GZSG aufgeführten Beträge dem Sondervermögen zur Tilgung zuführt. Hierdurch wird hinreichend deutlich, dass die dem Landeshaushalt durch das Sondervermögen nach § 2 Abs. 2 Satz 1 GZSG bereitgestellten Mittel zur Kompensation der Steuermindereinnahmen schrittweise wieder aus dem Landeshaushalt zurückzuzahlen sind.

307 f) Die Antragstellerin zu 41 vermag mit ihrem Einwand, das durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete Sondervermögen verstoße gegen Art. 126 Abs. 2 AEUV und gegen den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012, einen Verstoß gegen die Hessische Verfassung nicht aufzuzeigen.

308 aa) Dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, mit dem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft unter dem Titel „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ reformiert wurde, stimmte der Deutsche Bundestag mit Gesetz vom 8. Oktober 2008 (BGBl. II S. 1038) zu. Mit Gesetz vom 13. September 2012 (BGBl. II S. 1006) erfolgte die Zustimmung des Deutschen Bundestages zum Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012, der am 1. Januar 2013

in Kraft trat. Durch die Zustimmungsgesetze erlangten die jeweiligen Vertragsinhalte innerstaatliche Geltung.

309 Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion stehen dem Staatsgerichtshof im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht unmittelbar als Prüfungsmaßstab zur Verfügung. Aus Art. 131 Abs. 1 HV in Verbindung mit §§ 15 Nr. 3, 39 Abs. 1, 40 Abs. 1 StGHG ergibt sich, dass der Staatsgerichtshof allein zur Entscheidung über die Vereinbarkeit von Landesgesetzen mit der Verfassung des Landes Hessen berufen ist. Der Staatsgerichtshof misst die Vereinbarkeit hessischen Landesrechts nicht an jeglichem höherrangigen Rechtssatz.

- StGH, Urteil vom 11.06.2008 - P.St. 2133, 2158 -, StAnz. 2008, 1960 [1982 f.] = juris, Rn. 302; *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 39 Rn. 34 -

310 bb) Die Regelungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion können auch nicht unter Berücksichtigung des Art. 67 HV als Prüfungsmaßstab herangezogen werden.

311 (1) Nach Art. 67 Satz 1 HV sind die Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Landesrechts, ohne dass es ihrer ausdrücklichen Umformung in Landesrecht bedarf. Gemäß Art. 67 Satz 2 HV ist kein Gesetz gültig, das zu solchen Regeln oder zu einem Staatsvertrag in Widerspruch steht. Ob der Staatsgerichtshof damit im Rahmen einer Normenkontrolle – vermittelt über Art. 67 Satz 2 HV – die Vereinbarkeit von Landesrecht auch mit den Regeln des Völkerrechts prüfen, diese Regeln also neben der Verfassung selbst zu seinem Prüfungsmaßstab machen kann, braucht nicht entschieden zu werden. Denn zu den Regeln des Völkerrechts im Sinne von Art. 67 HV zählen völkerrechtliche Verträge – zu denen der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion gehören –

- Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 12.10.1993 - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92 -, BVerfGE 89, 155 [187, 200 f.] = juris, Rn. 106, 140 (Maastricht-Urteil) -

grundsätzlich nicht. Dass die Hessische Verfassung Regeln des Völkerrechts einerseits und völkerrechtliche Verträge andererseits voneinander unterscheidet, folgt aus der gleichrangigen und differenzierenden Aufzählung beider Rechtsquellen in Art. 67 Satz 2 HV. Unter den Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 67 Satz 2 HV sind damit nur die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, namentlich das Völkergewohnheitsrecht sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts zu verstehen; Dagegen sind Staatsverträge im Sinne dieser Vorschrift völkerrechtliche Verträge.

- StGH, Urteil vom 11.06.2008 - P.St. 2133, 2158 -, StAnz. 2008, 1960 [1982 f.] = juris, Rn. 305; *Braun*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 67 S. 2 f. (Stand: Aug. 2018); *Pitzer*, in: Zinn/Stein, Kommentar zur Hessischen Verfassung, Art. 67 Erl. 3 (16. Lieferung 1999) -

312 Wenn völkerrechtliche Verträge Gewohnheitsrecht kodifizieren oder Völkervertragsrecht auch zu Völkergewohnheitsrecht wird, existiert dieses zwar parallel zu dem Vertrag

- *Streinz*, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 25 Rn. 31; *Wollenschläger*, in: *Dreier*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2018, Art. 25 Rn. 55; *Braun*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 67 S. 2 (Stand: Aug. 2018) -

und kann insofern von der Regelung des Art. 67 Satz 1 und Satz 2, 2. Alt. HV erfasst werden. Auf die von den Antragstellern als verletzt gerügten Vorschriften des Unionsrechts trifft dies jedoch nicht zu.

313 (2) Soweit in Art. 67 Satz 2 HV auch völkerrechtlichen Verträgen der Vorrang vor dem Landesgesetz eingeräumt wird, bezieht sich dieser durch den Staatsgerichtshof zu prüfende Geltungsvorrang nicht auf völkerrechtliche Verträge des Bundes, sondern nur auf die vom Land Hessen selbst abgeschlossenen Verträge.

- StGH, Urteil vom 11.06.2008 - P.St. 2133, 2158 -, StAnz. 2008, 1960 [1982 f.] = juris, Rn. 305; *Braun*, in: Braun/Kallert/Meister/Schmitt/Schütz, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, Art. 67 S. 3 (Stand: Aug. 2018); *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 39 Rn. 34 -

314 Bei den hier in Rede stehenden Verträgen über die Arbeitsweise der Europäischen Union und über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion handelt es sich nicht um vom Land Hessen selbst abgeschlossene Verträge.

315 Auf den besonderen Rechtscharakter der Rechtsordnung der Europäischen Union und die Frage, inwieweit dieser bei der Auslegung und Anwendung des Art. 67 HV auf unionsrechtliche Regelungen eine Rolle spielen kann, kommt es daneben nicht mehr an.

316 g) Das durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ sowie § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG verstoßen gegen die Verfassung des Landes Hessen und sind gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 StGHG für nichtig bzw. unvereinbar mit der Hessischen Verfassung zu erklären. Diese Erklärung ist über die genannten Vorschriften hinaus auf das gesamte Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz zu erstrecken. Zwar bewirkt die Nichtigkeit bzw. Unvereinbarkeit einer oder mehrerer Bestimmungen eines Gesetzes grundsätzlich nicht die Nichtigkeit bzw. Unvereinbarkeit des ganzen Gesetzes. Etwas anderes hat aber zu gelten, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, dass die übrigen mit der Verfassung zu vereinbarenden Bestimmungen keine selbständige Bedeutung haben; ferner, wenn die verfassungswidrigen Vorschriften Teil einer Gesamtregelung sind, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verlöre, nähme man einen ihrer Bestandteile heraus, wenn also die nichtige Bestimmung mit den übrigen Bestimmungen so verflochten ist, dass sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in ihre einzelnen Bestandteile zerlegt werden kann.

- BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 - 2 BvR 1275/79 -, BVerfGE 65, 325 [358] = juris, Rn. 101 m.w.N.; *Günther*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Hessen, 2004, § 40 Rn. 22 -

317 So liegt der Fall hier. Die verbleibenden Bestimmungen des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes sind ihrem objektiven Sinn nach Regelungen von unselbständiger Bedeutung. Den Kern des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes bilden die in § 2 normierte Mittelverwendung des Sondervermögens und die in § 5 Abs. 2 GZSG normierte Ermächtigung, zur Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen Kredite aufzunehmen. Die übrigen Bestimmungen sind im Vergleich zu dieser Vorschrift von unterge-



ordneter Bedeutung. Wenn sowohl das durch das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz errichtete Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ als auch § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG nichtig bzw. unvereinbar mit der Hessischen Verfassung sind, dann laufen die übrigen Regelungen des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes über die Errichtung und Bewirtschaftung des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ ins Leere.

318 3. Auch der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 bis 40, der sich gegen § 2 Abs. 12 Nr. 2 und Nr. 3 lit. a), § 15a Abs. 4 und § 17 Satz 3 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 sowie gegen den Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 234 01 und 971 01 sowie Kapitel 17 03, Titel 33 04 und 883 08 des gem. § 1 HG 2020 dem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplans richtet, hat im Ergebnis Erfolg.

319 a) Zwar kann den Antragstellern zu 1 bis 40 nicht dahingehend gefolgt werden, dass die angegriffenen Normen des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 gegen Art. 139 und Art. 141 HV verstießen. Ein derartiger Verstoß gegen haushaltsverfassungsrechtliche Grundsätze aus Art. 139 HV oder gegen das Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV durch die angegriffenen Vorschriften ist nicht erkennbar. Jedoch folgt aus der Verfassungswidrigkeit und der durch diese bedingten Unvereinbarkeits- bzw. Nichtigkeitserklärung des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes nach den § 40 Abs. 1 Satz 3 StGHG zugrundeliegenden Grundsätzen auch die Unvereinbarkeits- bzw. Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Normen des Haushaltsgesetzes 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020. Denn sofern das Haushaltsgesetz 2020 in der aktuellen Fassung auf das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ Bezug nimmt – so in § 2 Abs. 12 Nr. 2 und Nr. 3 lit. a), § 15a Absatz 4 und § 17 Satz 3 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und im Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 234 01 und 971 01 sowie Kapitel 17 03, Titel 33 04 und 883 08 des dem Haushaltsgesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplans –, geht seine Regelungswirkung mit der Verfassungswidrigkeit des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes ins Leere. Die das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ in Bezug nehmenden Regelungen des Haushaltsgesetzes 2020 in der aktuellen Fassung einschließlich die das Sondervermögen in Bezug nehmenden Titel des dem Haushaltsgesetz beigefügten Haushaltsplans haben mit

dem Wegfall des Sondervermögens keine selbständige Bedeutung mehr. Mit der Verfassungswidrigkeit des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes und damit einhergehend mit der Verfassungswidrigkeit des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ verlieren die entsprechenden Regelungen und Titel ihren Sinn, da sie mit dem Sondervermögen derart verflochten sind, dass sie eine untrennbare Einheit bilden.

320 b) Es ist nicht nur entsprechend dem Antrag der Antragsteller zu 1 bis 40 § 15a Abs. 4 HG 2020 für nichtig bzw. unvereinbar mit der Hessischen Verfassung zu erklären, sondern der gesamte § 15a HG 2020.

321 § 15a HG 2020 ist durch Art. 1 Nr. 5 des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in das Haushaltsgesetz 2020 neu eingefügt worden. Mit § 15a Abs. 1 HG 2020 wurde eine Ermächtigung geschaffen, die es dem für die Wirtschaftsförderung zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen unter bestimmten in § 15a HG 2020 weiter genannten Voraussetzungen erlaubt, Maßnahmen zur Stärkung der Kapitalbasis bei Unternehmen der Realwirtschaft zu treffen. Diese Ermächtigung kann gem. § 15a Abs. 4 HG 2020 nur in Anspruch genommen werden, wenn eine Finanzierung der Landesbeteiligung durch das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ sichergestellt ist. Da mit dem Wegfall des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ auch die Sicherstellung der Finanzierung der Rekapitalisierungsmaßnahmen wegfällt, kann die in § 15a Abs. 1 HG 2020 normierte Ermächtigung nicht mehr in Anspruch genommen werden. Folglich ist das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ mit dem gesamten § 15a HG 2020 untrennbar verflochten. Die Norm verliert ihre selbständige Bedeutung mit der Verfassungswidrigkeit des Gute-Zukunft-Sicherungsgesetzes.

322 4. Der Normenkontrollantrag der Antragsteller zu 1 bis 40 ist ebenfalls begründet, soweit er sich gegen § 1 HG 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 in Verbindung mit dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des diesem Gesetz als Anlage beigefügten Haushaltsplans richtet. Denn der angegriffene Titel des Haushaltsplans steht in Verbindung mit der Kreditermächtigung aus § 5 Abs. 2 GZSG zu dem Verbot der Neuverschuldung aus Art. 141 Abs. 1 HV insofern in Widerspruch, als die dort veranschlagte Allgemeine Rücklage nicht über einen Betrag in Höhe von 419 216 900 Euro aufgelöst und dementsprechend die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in § 5 Abs. 2 GZSG nicht in Höhe dieses Betrags reduziert wird.

323 Der Gesetzgeber hat nach Art. 141 Abs. 4 HV zur Vermeidung oder Reduzierung der Neuverschuldung auch zu prüfen, ob er gebildete Rücklagen auflöst. Macht er von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch und nimmt er stattdessen Kredite auf, hat er die Verschonung der im Haushalt enthaltenen Rücklage im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen.

324 Indem der Gesetzgeber in dem Einzelplan 17, Kapitel 17 01, Titel 359 04 des Haushaltsplans 2020 eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage des Landeshaushalts in Höhe von 419 216 900 Euro nur für die dort aufgeführten Zwecke ermöglicht hat, ist davon auszugehen, dass er die verbliebenen Mittel der Allgemeinen Rücklage nicht für die Finanzierung von Maßnahmen zur Überwindung der Corona-Virus-Pandemie heranziehen möchte. Die Gründe für die Verschonung der Allgemeinen Rücklage über den in diesem Titel aufgeführten Betrag in Höhe von 419 216 900 Euro hinaus und für die stattdessen geplante Kreditaufnahme hat er trotz einer ihm entsprechend obliegenden Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren nicht offengelegt.

- Siehe bereits oben unter B II. 2. c) bb) (5)) -

### III.

325 Mit Rücksicht auf die fortdauernde Pandemiesituation und das weiterhin bestehende Bedürfnis, dieser über (teils auch kurzfristig) erforderlich werdende Maßnahmen zu begegnen, sind die angegriffenen Normen im tenorierten Umfang nicht für nichtig, sondern gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. StGHG für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen zu erklären. Rückabwicklungspflichten für bereits verausgabte Mittel ergeben sich hieraus nicht. Auch bleiben bereits nach dem Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz bewilligte Maßnahmen und eingegangene Verpflichtungen von der Unvereinbarkeitserklärung unberührt. Bis zu einer verfassungsgemäßen Neuregelung, längstens jedoch bis zum 31. März 2022, sind die von der Unvereinbarkeitserklärung betroffenen Bestimmungen weiterhin mit der Maßgabe anwendbar, dass in dieser Übergangszeit Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG nur neu genehmigt und finanziert werden dürfen, wenn sie einen eindeutigen Bezug zur Corona-Pandemie aufweisen.

### IV.

326 Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 1, Abs. 6 und Abs. 7 StGHG.

- 327 Die Antragsteller zu 1 bis 40 haben mit ihrem Normenkontrollantrag zum größten Teil obsiegt. Ihre Anträge zu 1 bis zu 3 haben sich als begründet, ihr Antrag zu 4 als unbegründet erwiesen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erstattung in Höhe von 7/8 ihrer notwendigen Auslagen gem. § 28 Abs. 7 StGHG angemessen.
- 328 Da die Antragstellerin zu 41 mit ihrem Normenkontrollantrag obsiegt hat, sind ihr gemäß § 28 Abs. 6 StGHG die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Poseck

Sacksofsky

Böhme

Detterbeck

Fachinger

Falk

Gasper

Kilian-Bock

Liebermann

Metzner

Wolf