

# **SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES LANDESVЕРFASSUNGSGERICHT**



– LVerfG 1/24 –

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

#### **In dem Verfahren**

zur verfassungsgerichtlichen Prüfung,

ob § 2 Absatz 1 und § 8 Absatz 22 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 21. März 2024 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 20. November 2024 mit der Landesverfassung vereinbar sind,

Antragstellerinnen:

1. Sozialdemokratische Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag,
2. FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag,

Bevollmächtigter zu 1.-2.: Prof. Dr. Simon Kempny

Beteiligte:

1. Schleswig-Holsteinischer Landtag, vertreten durch die Präsidentin,

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Florian Becker,

2. Landesregierung Schleswig-Holstein, vertreten durch den Ministerpräsidenten,

Bevollmächtigte: Weißleder & Ewer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB,

hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht unter Mitwirkung von

Präsident Brüning,  
Vizepräsident Löbbert  
Richter Theis  
Richterin Matz-Lück  
Richter Rose  
Richterin Wudtke  
Richter Petit

auf die mündliche Verhandlung vom 14. Februar 2025 für Recht erkannt:

§ 2 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 21. März 2024 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 20. November 2024 verstößt gegen Artikel 61 Absatz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und ist nichtig, soweit darin eine Ermächtigung zur Aufnahme von Notkrediten enthalten ist.

§ 8 Absatz 22 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 21. März 2024 verstößt gegen Artikel 58 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und ist nichtig.

## **Gründe:**

### A.

- 1 Die Antragstellerinnen wenden sich gegen § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024), mit dem das Finanzministerium ursprünglich zu einer Kreditaufnahme bis zu einem Höchstbetrag von 6.937.784.700 Euro ermächtigt wurde, der im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024) vom 20. November 2024 auf 6.314.879.400 Euro reduziert wurde. Außerdem greifen sie § 8 Abs. 22 des Haushaltsgesetzes 2024 an, der das Finanzministerium zur Einrichtung, Umsetzung und Änderung der aufgrund der Folgen des Aufeinandertreffens unterschiedlicher schwerer Krisen – der SARS-CoV-2-Pandemie, des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 – erforderlichen Haushaltstitel ermächtigt.
- 2 Vor dem Hintergrund der nach Bundesverfassungsrecht grundsätzlich erforderlichen Ausgeglichenheit der Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz – GG) enthält die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung – LV) in Art. 61 folgende Regelungen:

### Artikel 61

#### Kredite, Sicherheits- und Gewährleistungen

- (1) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- (2) Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- (3) Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von den Vorgaben nach Absatz 1 und 2 aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit von zwei Drit-

teln der Mitglieder des Landtages abgewichen werden. Im Falle der Abweichung von den Vorgaben des Absatzes 1 ist der Beschluss mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Vorgaben der Absätze 1 und 2 unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von diesen Vorgaben, regelt ein Gesetz.

3 Art. 58 LV bestimmt dazu über den Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz:

Artikel 58

Landeshaushalt

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden; bei Landesbetrieben und Sondervermögen des Landes brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.

(2) Der Haushaltsplan ist vor Beginn des Rechnungsjahres durch ein Gesetz festzustellen.

(3) Der Gesetzentwurf nach Absatz 2 sowie Entwürfe der Landesregierung zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans werden von ihr in den Landtag eingebracht.

(4) In das Haushaltsgesetz dürfen nur Vorschriften aufgenommen werden, die sich auf die Einnahmen und die Ausgaben des Landes und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Das Haushaltsgesetz kann vorschreiben, dass die Vorschriften erst mit der Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes oder bei Ermächtigung nach Artikel 61 zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft treten.

4 Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellte bereits für die Haushaltsjahre 2020 und 2022 außergewöhnliche Notsituationen im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV durch die SARS-CoV-2-Pandemie und den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine fest (zuletzt 2020: LT-Drs. 19/2491; LT-PIPr. 19/98, S. 7539; zuletzt 2022: LT-Drs. 20/431(neu) 2. Fassung; LT-PIPr. 20/11, S. 731) und ermächtigte zur Aufnahme

entsprechender Notkredite in Höhe von zunächst 500 Mio. Euro (März 2020), erhöht auf 5,5 Mrd. Euro (bis Oktober 2020), umgewidmet für den Ukrainekrieg in Höhe von 400 Mio. Euro (Februar 2022), erhöht um 1 Mrd. Euro (November 2022). Am 20. September 2023 beschloss der Schleswig-Holsteinische Landtag eine Änderung des auf den Ukrainekrieg bezogenen Notlagenbeschlusses (LT-Drs. 20/1380(neu); LT-PIPr. 20/35 S. 2599). Mit Beschluss vom 21. November 2023 stellte der Landtag aufgrund des Aufeinandertreffens „der Corona-Pandemie, des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundertsturmflut vom 20./21.10.2023“ das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notlage, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die die staatliche Finanzlage im Jahr 2023 erheblich beeinträchtigt, fest (LT-Drs. 20/1654(neu)). Beide Notlagenbeschlüsse des Jahres 2023 erhöhten das Notkreditvolumen nicht. Die Gesamthöhe der Notkreditermächtigungen bis Ende 2023 betrug damit 6,5 Mrd. Euro. Die Höhe der insgesamt auf Basis aller bisherigen Notkreditbeschlüsse zusammen tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite belief sich laut Haushaltsabschluss 2022 auf rund 2,9 Mrd. Euro. Um die geplante Tilgung dieser Kredite in Gesetzesform zu fassen, beschloss der Schleswig-Holsteinische Landtag am 14. Juni 2023 das Gesetz zur Feststellung eines gemeinsamen Tilgungsplans für die zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie sowie zur Abfederung der finanziellen Herausforderungen in Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erfolgten Überschreitungen der zulässigen Kreditaufnahme (Tilgungsgesetz), das am 27. Juni 2023 (GVObI. 2023, S. 296) in Kraft trat. Nach § 4 Tilgungsgesetz werden diese Kredite (in Höhe von insgesamt ca. 2,9 Mrd. Euro, § 3 Tilgungsgesetz) in jährlich steigenden Tilgungsbeträgen beginnend im Haushaltsjahr 2024 bis zum Ende des Haushaltsjahres 2053 getilgt.

- 5 Mit Beschluss vom 23. November 2023 (vgl. LT-Drs. 20/1655(neu)) stellte der Schleswig-Holsteinische Landtag für das Jahr 2024 fest, dass das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Krisen – die SARS-CoV-2-Pandemie, der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine sowie die Sturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 – und deren Folgen eine außergewöhnliche Notsituation darstelle, die sich

der Kontrolle des Staates entziehe und die staatliche Finanzlage im Jahr 2024 weiterhin erheblich beeinträchtige. Er bat die Landesregierung weiter,

grundsätzlich die aus den bereits vom Landtag sowie dem Finanzausschuss gefassten Beschlüssen zur Bewältigung dieser Krisen resultierenden noch ausstehenden Maßnahmen für 2024 im Haushaltsentwurf zu veranschlagen. Im Rahmen der parlamentarischen Befassung wird der Landtag die im Entwurf aus Krediten zu finanzierenden Ausgaben erneut im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 prüfen. Die Landesregierung wird gebeten, im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren sowie in den Ausschussberatungen darzulegen, welche Maßnahmen zur Krisenbewältigung notwendig und geeignet sind, die Höhe des erforderlichen Finanzbedarfs entsprechend zu begründen und den Entwurf eines Tilgungsplans vorzulegen.

- 6 Der erste Gesetzesentwurf der Landesregierung für den Haushalt 2024 vom 14. Dezember 2023 (LT-Drs. 20/1700) enthielt in § 2 Abs. 1 Satz 1 eine Kreditermächtigung in Höhe von 6.064.274.000 Euro sowie in § 8 Abs. 16 und 20 Parallelregelungen zum späteren § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 in Bezug auf die SARS-CoV-2-Pandemie (Abs. 16) und den Angriff Russlands auf die Ukraine (Abs. 20). Die Gesamthöhe der Notkredite für das Jahr 2024 wurde in der Begründung mit 643,6 Mio. Euro angegeben.
- 7 Das Finanzministerium legte dem Finanzausschuss des Landtags mit Schreiben vom 28. Februar 2024 (LT-Umdr. 20/2790) mit der sogenannten Nachschiebeliste verschiedene Änderungsvorschläge zum Haushaltsentwurf vor, die sich insbesondere auf Notkredite aufgrund des Notlagenbeschlusses bezogen. Insgesamt sollte danach die Summe der aus Notkrediten finanzierten Maßnahmen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf um 872,3 Mio. Euro auf 1.515.900.000 Euro steigen. Die Kreditermächtigung sollte auf 6.938.207.000 Euro erhöht werden und § 8 Abs. 16 und 20 des Entwurfs in § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 aufgehen. Das Schreiben enthielt Erläuterungen zu den Änderungen, in den Anlagen 1-5 die konkreten Änderungsvorschläge und die Haushaltsdaten, in der Anlage 6 eine Formulierungshilfe für einen neuen Notlagenbeschluss sowie in der Anlage 7 eine Übersicht zu den aus Notkredit finanzierten Ausgabeansätzen (LT-Umdr. 20/2790).
- 8 Der Finanzausschuss empfahl am 18. März 2024 (LT-Drs. 20/1937(neu)) dem Plenum des Landtags die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes mit diesen Änderungen, wobei die Kreditermächtigung 6.937.784.700 Euro betragen sollte. Das Haushaltsgesetz 2024 wurde am 20. März 2024 vom Landtag in dieser Fassung

verabschiedet und am 4. April 2024 verkündet (GVOBl. 2024, S. 106). Der Gesamthaushalt wurde in Einnahme und Ausgabe auf 23.500.385.300 Euro festgestellt (§ 1 Haushaltsgesetz 2024).

- 9 Ebenfalls am 20. März 2024 beschloss der Landtag (vgl. LT-Drs. 20/1978(neu)), den Notlagenbeschluss dahingehend neu zu fassen, dass „[d]ie Summe, um die die zulässige Kreditaufnahme für das Jahr 2024 nach § 1 Absatz 3 i. V. m. § 8 Absatz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation überschritten werden darf, [...] auf bis zu 1.512,4 Mio. Euro festgesetzt“ werde. Die Tilgung sollte danach im Rahmen des Tilgungsgesetzes durch Erhöhung des sich daraus ergebenden Gesamttilgungsbetrags erfolgen und die genannte Kreditsumme nur für (dort näher beschriebene) Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation zur Verfügung stehen.
- 10 Am 20. November 2024 beschloss der Landtag das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Nachtragshaushaltsgesetz 2024), das rückwirkend zum 1. Januar 2024 in Kraft trat (GVOBl. 2024, S. 774). Darin wurde u. a. der Gesamthaushalt neu auf 23.164.086.500 Euro festgestellt und die Kreditermächtigung um 622.905.300 Euro auf 6.314.879.400 Euro reduziert. Laut der dem Gesetzesentwurf beigefügten Einzelaufstellung der Ausgabe-Finanzpositionen (LT-Drs. 20/2591) wurden die Notkredite in diesem Zuge um 327.027.800 Euro reduziert.
- 11 Die angegriffenen Bestimmungen – § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 – lauten (in der durch den Nachtragshaushalt geänderten Fassung):

§ 2 Kreditermächtigungen, derivative Finanzgeschäfte

(1) Das Finanzministerium darf zur Deckung der Ausgaben Kredite bis zum Höchstbetrag von

6.314.879.400 Euro

für das Haushaltsjahr 2024 aufnehmen.

[...]

§ 8 Allgemeine und Einzelplan übergreifende Bewirtschaftungsregeln

[...]

(22) Das Finanzministerium wird ermächtigt, auf Antrag der zuständigen obersten Landesbehörden aufgrund der Folgen des Aufeinandertreffens unterschiedlicher schwerer Krisen – der Corona-Pandemie, des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine sowie der Naturkatastrophe Jahrhundert-Sturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 – die, gegebenenfalls auch zur Umsetzung des Beschlusses des Landtags zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 61 Absatz 3 der Landesverfassung, für das Jahr 2024 erforderlichen Titel einschließlich Verpflichtungsermächtigungen mit den entsprechenden Ansätzen und Haushaltsvermerken einzurichten, umzusetzen und zu ändern sowie in zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen einzuwilligen, soweit die Finanzierung der Maßnahme gedeckt ist. Soweit die Deckung durch Inanspruchnahme von Mitteln erfolgt, die aufgrund des Beschlusses des Landtags nach Artikel 61 Absatz 3 der Landesverfassung zur Verfügung stehen, ist die Einwilligung des Finanzausschusses einzuholen.

[...]

- 12 Die Antragstellerinnen haben am 6. September 2024 einen Normenkontrollantrag erhoben. Sie beantragen, wie folgt zu erkennen:

1. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024) vom 21. März 2024 (GVOBl. 2024 S. 106) in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 vom 20. November 2024 (GVOBl. 2024, S. 774) verstößt gegen Art. 61 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und ist nichtig.

2. § 8 Abs. 22 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024) vom 21. März 2024 (GVOBl. 2024 S. 106) verstößt gegen Art. 58 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und ist nichtig.

- 13 Zur Begründung ihrer Anträge führen die Antragstellerinnen aus:

- 14 Jedenfalls insoweit, als § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2024 die Aufnahme von (Notlagen-) Krediten i. H. v. 1.512.440.300 Euro gestatte, verstoße die Bestimmung gegen Art. 61 Abs. 1 LV, wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus

Kreditenausgleich sei. Die Voraussetzungen der Ausnahmen in Art. 61 Abs. 2 LV (Konjunkturausnahme) und Art. 61 Abs. 3 LV (Notlagenausnahme) lägen nicht vor. Eine Konjunkturausnahme, wenn eine solche überhaupt bestehen sollte, stehe neben den Notlagenkrediten i. H. v. 1.512.440.300 Euro. Die Voraussetzungen einer Notlagenkreditbewilligung (Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation, außerhalb der Kontrolle des Staates, erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, sachlicher Veranlassungszusammenhang, Landtagsbeschluss mit wirksamem Tilgungsplan) lägen nicht vor.

- 15 Die Antragstellerinnen sind der Auffassung, dass die Feststellung einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation einer vollumfänglichen verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliege.
- 16 Ihrer Ansicht nach sei es vertretbar, die Sturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 als eine Naturkatastrophe i. S. d. Art. 61 Abs. 3 LV anzusehen. Jedoch seien weder der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine noch die SARS-CoV-2-Pandemie im Jahr 2024 (noch) als außergewöhnliche Notsituationen einzustufen. Für den Krieg gegen die Ukraine sei das von Februar 2022 bis Herbst 2022 möglicherweise richtig gewesen, dies gelte angesichts der Zeitabläufe und des Rückgangs der damals gestiegenen Energiepreise jedoch nicht mehr für das Jahr 2024. Während die SARS-CoV-2-Pandemie 2020 und 2021 den für eine außergewöhnliche Notsituation erforderlichen exogenen Schock für die Wirtschaft ausgelöst habe, könne hiervon vier Jahre nach dem Ausbruch der Pandemie, die 2023 vom Bundesgesundheitsminister für beendet erklärt worden sei, nicht mehr die Rede sein, insbesondere da bereits 2022 Schleswig-Holstein diesbezügliche Notkredite bereits im Jahr 2022 zurückgegeben habe. Es sei zwar gegenüber der Steuerschätzung von Oktober 2022 für das Jahr 2024 von Steuermindereinnahmen i.H.v. 700 Mio. Euro auszugehen, solche Haushaltsverschlechterungen stellten aber keine Notsituation dar. Es gehe damit – weil von den beantragten 1,5 Mrd. Euro ohnehin die Steuermindereinnahmen von rund 700 Mio. Euro abzusetzen seien – „nur noch“ um einen angeblichen Zusatzbedarf in Höhe von rund 800 Mio. Euro. Dieser mache lediglich etwa 3% des Haushaltsumfangs aus. Ob das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Krisen als außergewöhnliche Notsituation eingestuft werden könne, erscheine zwar nicht von vornherein ausgeschlossen. Es müsse dafür aber nicht nur

ein Zusammentreffen im Bereich des Haushalts, sondern bereits im Tatsächlichen vorliegen, was hier nicht der Fall sei. Zudem müssten alle Teilkrisen plötzlich und akut sein, was für die SARS-CoV-2-Pandemie und den Ukrainekrieg jedenfalls für das Haushaltsjahr 2024 nicht mehr zutreffe.

- 17 Alle drei benannten Krisen seien der Kontrolle des Staates entzogen.
- 18 Die Antragstellerinnen vertreten die Auffassung, eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage liege dann vor, wenn der Finanzbedarf derart hoch sei, dass er im Rahmen der planmäßigen Haushaltswirtschaft nicht mehr gedeckt werden könne. Dem Gesetzgeber komme insofern ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, der aber mit einer Darlegungs- und Begründungspflicht einhergehe.
- 19 Hinsichtlich der Sturmflut sei eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage zu verneinen, da die hierfür vorgesehenen Notlagenkredite (nur) rund 145 Mio. Euro und damit nur rund 0,67 % des Haushaltsumfangs betrügen und dieser Bedarf auch durch Entnahmen aus Rücklagen gedeckt werden könnte. Zudem habe der Gesetzgeber seine Darlegungslast nicht erfüllt, da er nur behauptet habe, dass eine solche Beeinträchtigung vorliege, dies aber nicht begründet habe.
- 20 Die Notlagenkredite für die Bewältigung der Folgen des Überfalls Russlands auf die Ukraine beliefen sich auf rund 798 Mio. Euro und damit lediglich 3,4 % des Haushaltsumfangs. Die hohen öffentlichen Kosten fielen weit überwiegend beim Bund an; für die Länder sei ein nahezu neutraler Finanzierungssaldo vorhergesagt. Auch insofern habe der Gesetzgeber jedenfalls seine Darlegungslast nicht erfüllt. Mit der Nachschiebeliste, die nur drei Monate nach dem ersten Haushaltsentwurf vorgelegt worden sei, sei der Notlagenkredit für den Ukrainekrieg um mehr als 50 % erhöht worden, eine substantielle Begründung hierfür sei nicht erfolgt. Zwar seien Mehrbedarfe in ausgewählten Einzelplänen erläutert worden, nicht aber das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage, was insbesondere angesichts der kurzen Zeitspanne zwischen dem Haushaltsentwurf und der Nachschiebeliste erforderlich gewesen wäre. Die Neufassung des Notlagenbeschlusses gehe zwar näher auf die Krise ein, sei jedoch „untersubstantiiert“ und „unterspezifiziert“, was die

konkreten Auswirkungen auf die Finanzlage des Landes und die Zurechnung staatswirtschaftlicher Veränderungen gerade zur behaupteten Notlage angehe.

- 21 Für die Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie seien Notlagenkredite i. H. v. 570 Mio. Euro, also nur 2,43 % des Haushaltsumfangs, angesetzt. Seine Darlegungspflicht habe der Gesetzgeber auch in diesem Fall nicht erfüllt. Denn bereits 2022 seien vom ursprünglichen Corona-Notlagenkredit i. H. v. 5,5 Mrd. Euro 400 Mio. Euro für den damals neuen Ukraine-Notlagenkredit umgewandelt und der Kredit um weitere 2 Mrd. Euro verringert worden. Die Corona-Lage habe sich nicht zum Ungünstigen verändert. Zudem sei der Corona-Notlagenkredit durch die Nachschiebepunkte im Vergleich zum ersten Haushaltsentwurf von 116,5 Mio. Euro um rund 453 Mio. Euro, also fast um das Dreifache, erhöht worden. Eine substantielle Begründung hierfür fehle.
- 22 Darüber hinaus fehle es an einem notwendigen sachlichen Veranlassungszusammenhang. Es müsse ein konkreter Bezug zu den außerregulären Kreditermächtigungen bestehen und diese auch der Höhe nach gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sein. Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssten final auf die Beseitigung oder Überwindung der Notlage bezogen sein. Die Antragstellerinnen vertreten die Auffassung, dass jede einzelne Maßnahme, die durch einen Notlagenkredit finanziert werden solle, verfassungsgerichtlich voll zu überprüfen sei, um einen Missbrauch durch „Paketlösungen“ auszuschließen. Auch bezüglich des Veranlassungszusammenhangs bestehe ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, mit dem eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren korrespondiere.
- 23 Dem seien Landesregierung und Gesetzgeber in Bezug auf die Maßnahmen zur Sturmflut 2023 höchstens teilweise gerecht geworden. Zu unbestimmt seien insbesondere die Maßnahmen für die „Abwicklung von Programmen im Zusammenhang mit Sturmflutschäden“ und Mittel an die „Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Wiederaufbaufonds“. Bereits im Koalitionsvertrag angelegt und daher nicht in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit der Sturmflut stehend sei der

„Betriebszuschuss (Sachkosten) für den [LKN.SH]“ (Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein), der auch der „Digitalisierung der Bauwerkserfassung“ dienen solle.

- 24 Hinsichtlich des Angriffskriegs auf die Ukraine seien Landesregierung und Gesetzgeber ihrer Darlegungspflicht überwiegend nicht nachgekommen. Beispielsweise sei nicht begründet, warum deshalb ein Zugfahrzeug für den Sendemastanhänger Digitalfunk BOS benötigt werde und warum eine angebliche Preissteigerung für dieses eine Fahrzeug 450.000 Euro betrage. Zudem stimmten die Zahlen in der Begründung nicht mit den Zahlen in der Auflistung überein. Bei den Kosten für ein (Mehrzweck-) Einsatzboot fehle es ebenfalls am sachlichen Veranlassungszusammenhang, zumal die Ausstattung der Wasserschutzpolizei mit modernen Küsten- sowie Streifenbooten auch schon im Koalitionsvertrag vorgesehen gewesen sei. Ein Veranlassungszusammenhang liege auch nicht bezüglich der für die Unterbringung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine angesetzten Kosten vor. Denn die Zahl der Flüchtlinge aus der Ukraine sei konstant niedrig. Etwa zwei Drittel aller Flüchtlinge in Schleswig-Holstein im Jahr 2023 seien nicht aus der Ukraine gekommen. In den Landesunterkünften stünden bereits jetzt freie Plätze zur Verfügung, sodass keine Notwendigkeit für eine Kapazitätsausweitung erkennbar sei. Dagegen sei der notlagenkreditfinanzierte Mehrbedarf im Bereich des Sozialen, der Schule, der Kinderbetreuung und der Sprachförderung wohl noch hinreichend substantiell dargelegt. Für Maßnahmen im Zusammenhang mit Energiepreissteigerungen sei dies aber nicht der Fall, da die im Frühjahr und Sommer 2022 krisenbedingt stark gestiegenen Energiepreise seit Herbst 2022 erheblich gefallen seien. Einige Maßnahmen seien zudem allein dazu ergriffen worden, die Klimaziele des Landes oder langfristige Strukturziele zu erreichen, weshalb es sich um allgemeinpolitische Maßnahmen handele.
- 25 Die Darlegungsanforderungen seien auch im Hinblick auf die SARS-CoV-2-Pandemie nicht erfüllt. An einem Veranlassungszusammenhang fehle es beispielsweise offensichtlich bei den vorgesehenen „Investitionen in den Radverkehr“, den Mitteln für den ÖPNV (insbesondere da diese erstmals im Rahmen der Nachschiebeliste aufgeführt worden seien), den Kosten für die „Beratung Sauenhaltung in tierwohl-gerechten Ställen“ und den „Zuschüssen für Maßnahmen zum Um- und Neubau

von tierwohlgerechten Ställen“ wie auch bei Wohnungsbaumaßnahmen und Mitteln für die Digitalisierung im Kulturbereich sowie in Schulen und der Verwaltung.

- 26 Ein nach Art. 61 Abs. 3 LV erforderlicher Tilgungsplan liege nicht vor. Zwar könne hierfür bereits ein schlichter Parlamentsbeschluss ausreichen; ein förmlicher Gesetzesbeschluss sei nicht nötig. Jedoch sehe der vom Landtag am 20. März 2024 beschlossene Tilgungsplan vor, dass der Gesamttilgungsbetrag im Tilgungsgesetz erhöht werde. Eine solche Änderung eines formellen Gesetzes, wie es das Tilgungsgesetz sei, könne durch einen einfachen Parlamentsbeschluss nicht erreicht werden. Schon das verfassungsrechtliche Verfahren für einen einfachen Parlamentsbeschluss weiche von demjenigen für einen formellen Gesetzesbeschluss ab. Es müsse ein Gesetzentwurf vorliegen und ersichtlich sein, dass es sich um eine Gesetzesänderung handle. Dies sei beim Beschluss des Tilgungsplans nicht der Fall gewesen. Jedenfalls fehle es an der Wirksamkeitsvoraussetzung der Ausfertigung und Verkündung gemäß Art. 46 Abs. 1 LV.
- 27 § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 sei bereits deshalb verfassungswidrig, weil die Verfassungswidrigkeit der Notlagenkreditermächtigung auf diese Regelung ihrer verwaltungsmäßigen Abwicklung durchschlage. Darüber hinaus verstoße die Ermächtigung des Finanzministeriums, in diesem Ausmaß den Haushaltsplan zu verändern, gegen den aus Art. 58 LV abzuleitenden Haushaltsgrundsatz der sachlichen Spezialität. Denn diese Ermächtigung räume der Exekutive eine unangemessene Verfügungsmacht über den Inhalt des Haushaltsgesetzes ein. Das parlamentarische Budgetrecht werde entleert, wenn der Landtag sich der endgültigen Entscheidung entziehe, indem er die für die Ausführung des Haushalts zuständige Gewalt in die Lage versetze, parlamentarische Entscheidungen durch eigene zu ersetzen. Durch das Einwilligungserfordernis nach § 8 Abs. 22 Satz 2 Haushaltsgesetz 2024 werde dieser Mangel nicht behoben. Zum einen wirke dieses nur zugunsten des Finanzausschusses, nicht aber des Plenums. Zum anderen bestehe dieses nur dann, wenn die Deckung der Maßnahme durch Notlagenkredite erfolgen solle, während im Übrigen die Exekutive den Haushaltsplan frei abändern könne, so sie es für erforderlich halte.

- 28 Der Schleswig-Holsteinische Landtag hält die von den Antragstellerinnen beanstandeten Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2024 für mit der Landesverfassung vereinbar.
- 29 Prüfungsmaßstab sei allein das Landesverfassungsrecht; Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur zu den entsprechenden grundgesetzlichen Regelungen seien zwar zu berücksichtigen, Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Normen jedoch letztlich nur mit Blick auf die schleswig-holsteinischen Regelungen zu würdigen.
- 30 Entgegen der Situation im Bund, für die das Bundesverfassungsgericht von einer vollständigen gerichtlichen Prüfung des Vorliegens einer Notlage ausgegangen sei, sei in Schleswig-Holstein vom Landesverfassungsgericht nur zu prüfen, ob der Landtag in evident sachwidriger und damit willkürlicher Weise eine Notlage festgestellt habe. Denn Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV erfordere eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtags, während nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG die Mehrheit der Mitglieder des Bundestags genüge. Aufgrund dieser besonderen „parlamentarischen Weihe“, die „formal“ einer Änderung der Verfassung gleichkomme, sei die Notkreditermächtigung nur eingeschränkt gerichtlich im Hinblick auf das Willkürverbot überprüfbar.
- 31 Selbst bei einer detaillierten Prüfung lägen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 LV allerdings vor.
- 32 Die Sturmflut an der Ostseeküste im Oktober 2023 sei ein Naturereignis mit Schäden in erheblichem Ausmaß, nämlich mindestens 200 Mio. Euro, und daher eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV.
- 33 Die Corona-Pandemie stelle auch jetzt noch eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV dar. Es gehe nicht mehr um die schockartige Ausbreitung von Infektionen, sondern um deren mittel- und langfristige, auch mittelbare Folgen. Sowohl durch Steuermindereinnahmen als auch durch erhebliche nötige Mehrausgaben seien bis heute nicht regulär aufzufangende finanzielle Belastungen entstanden. Investitionen zur Abmilderung wirtschaftlicher Folgeschäden seien verzö-

gert worden und teurer geworden. Aufgrund der Mehrbelastung durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine hätten sie schließlich doch nicht mehr aus dem regulären Haushalt finanziert werden können.

- 34 Der Ukrainekrieg mit seinen Auswirkungen könne nicht nur auf gestiegene Energiepreise beschränkt werden, sondern stelle weiterhin, wie bereits 2022, auch in anderer Hinsicht eine außergewöhnliche Notsituation dar.
- 35 Alle drei Krisen seien der staatlichen Kontrolle entzogen und beeinträchtigten bereits jeweils für sich, aber auch in ihrem wechselseitigen Zusammenwirken die Finanzlage Schleswig-Holsteins erheblich.
- 36 Die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage beziehe sich auf den Finanzbedarf zur Bekämpfung und Beseitigung der Notlage und ihrer Folgen sowie für vorbeugende Maßnahmen. Erforderlich sei eine kausale Beziehung zwischen der Notlage und dem Finanzierungsbedarf, der erheblich sei, wenn er den Gesamthaushalt spürbar belaste. Soweit für den Bund eine Erheblichkeit bei einer Schwelle von unter 1 % des Haushaltsvolumens vertreten werde, sei dies für das Land Schleswig-Holstein geringer anzusetzen, da der Haushalt des Landes stärker als derjenige des Bundes von nicht kurzfristig beeinflussbaren Ausgaben wie etwa für Personal oder Finanzierungsansprüche der kommunalen Gebietskörperschaften geprägt sei und damit dessen Spielräume für Sparanstrengungen und Umschichtungen stark limitiert seien. Die Frage der Kausalität sei vollumfänglich verfassungsgerichtlich überprüfbar. Hinsichtlich der Frage, wann eine Beeinträchtigung erheblich sei, bestehe jedoch ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Parlaments, der mit keiner erweiterten Darlegungslast einhergehe.
- 37 Die Ostseesturmflut im Oktober 2023 habe eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes verursacht. Die hierfür vorgesehene Summe entspreche ca. 0,67 % des Gesamthaushalts. Das Gleiche gelte für den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine. Die Kosten für die diesbezüglichen Maßnahmen beliefen sich auf ca. 3,4 % des Gesamthaushalts. Für die Corona-Pandemie stelle sich die Situation

ähnlich dar, der Zusammenhang der Maßnahmen mit der Pandemie sei im Notlagenbeschluss ausführlich erläutert. Für die Kosten der Maßnahmen seien rund 2,44 % des Gesamthaushalts veranschlagt.

- 38 Erst recht sei dies angesichts der vorliegenden multiplen Krise, bei der die Auswirkungen der einzelnen Krisen sich gegenseitig verstärkten, der Fall. Da das zentrale Motiv für die Abweichung vom Verbot der Nettoneuverschuldung die Erhaltung der Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Staates sei, seien solche Wechselwirkungen mit zu berücksichtigen, wenn und soweit sie die Auswirkungen der Krise auf die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates verstärkten. Daher könnten zum einen mehrere Krisen, die jede für sich die staatliche Finanzlage nicht in erheblichem Maße beeinträchtigten, zusammengenommen dennoch die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 LV erfüllen. Zum anderen verbiete auch die – hier vorliegende – wechselseitige Einwirkung eine isolierte Zuordnung von Mitteln zur Bekämpfung einzelner, zeitgleich ablaufender Krisen. Die mehrfache Kausalität könne nicht zu einem Abbruch des Kausalverlaufs führen.
- 39 Der erforderliche Veranlassungszusammenhang zwischen der Kreditaufnahme und der Bewältigung der Folgen der Notlage oder einer entsprechenden Vorbeugung liege vor.
- 40 Zwar enthalte der Notlagenbeschluss keine scharfe Zuordnung einzelner Beträge zu einzelnen Maßnahmen. Dies sei jedoch nur von einem Haushaltsplan zu erwarten. Einige der zu finanzierenden Maßnahmen würden gleichwohl ausdrücklich benannt. Richtigerweise könnten die Maßnahmen nur in ihrer Gesamtheit auf den Veranlassungszusammenhang überprüft werden, denn es sei dem Haushaltsgesetzgeber zuzugestehen, einzelne Maßnahmen zu einem Gesamtkonzept zu verklammern. Dies gelte insbesondere, da das Tatbestandsmerkmal des sachlichen Veranlassungszusammenhangs nicht ausdrücklich normiert sei und eine solche Restriktion stark in die vom verfassungsändernden Gesetzgeber gefasste Entscheidung eingreife. Dies folge auch aus dem Sinn und Zweck der Abweichung vom Verbot der Nettoneuverschuldung. Die hohe demokratische Legitimation durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit lasse auf ein hohes Vertrauen in die Entscheidung schließen.

- 41 Dem Gesetzgeber komme insofern eine Einschätzungsprärogative zu. Weder sei eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen noch unterliege der Haushaltsgesetzgeber einer spezifischen Darlegungslast. Krisenlagen im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV seien von Komplexität, Dynamik, Unsicherheit und Volatilität geprägt, die Auswirkungen von Entscheidungen schwer abschätzbar, sodass nur eine verringerte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte in Betracht komme. Die auch gesellschaftspolitisch geprägte Fragestellung, inwieweit aktuelle demokratische Gestaltungsfreiheit eingeschränkt werden könne, um sie dadurch in Zukunft erhalten zu können, obliege dem Gesetzgeber und könne nicht an seiner Stelle vom Verfassungsgericht vorgenommen werden. Daher sei allein eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der vom Haushaltsgeber angenommenen Begründung für den Veranlassungszusammenhang möglich, eine darüberhinausgehende Darlegungslast bestehe nicht. Etwaige Finanzierungsalternativen oder die Angemessenheit der Aufnahme von Notkrediten seien nicht zu prüfen.
- 42 Vorbeugende Maßnahmen dienten der Erfüllung der staatlichen Gewährleistung zur Abwehr denkbarer Gefahren und könnten grundsätzlich im Rahmen der parlamentarischen Einschätzungsprärogative in den erforderlichen Veranlassungszusammenhang einbezogen werden.
- 43 Zwar wiesen allgemeinpolitische Maßnahmen, die anlässlich, aber nicht infolge einer Krisensituation getroffen würden, keinen kausalen Bezug zur Abmilderung ihrer Folgen auf. Jedoch seien zuvor lediglich vage geplante Vorhaben, die durch die Krise eine neue Bedeutung oder Dringlichkeit erlangt hätten, nicht notwendigerweise vom Veranlassungszusammenhang ausgeschlossen. Auch Maßnahmen zur Verhinderung und Beseitigung nur mittelbarer Folgen der Notlage könnten in einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang stehen.
- 44 Die mit Notlagenkrediten finanzierten Ausgaben im Haushaltsplan 2024 wiesen einen sachlichen Veranlassungszusammenhang auf. Sie bildeten in ihrer Gesamtschau ein kohärentes und schlüssiges Konzept zur Bewältigung der Folgen der drei Krisen; selbst für die von den Antragstellerinnen kritisierten Einzelmaßnahmen sei der Veranlassungszusammenhang hinreichend dargelegt.

- 45 Die Erläuterungen in den Einzelplänen, die Bestandteil des Haushaltsgesetzes 2024 seien, ließen ohne Weiteres die den Gesetzgeber leitenden Zwecke nachvollziehen. Präzise Darlegungen zur Begründung auch der Höhe der einzelnen Kreditermächtigungen seien nicht erforderlich; dies sei etwa bei der Verwendung für einen Wiederaufbaufonds auch ausgeschlossen. Soweit die Antragstellerinnen die Verwendung von Notlagenkrediten für vorbeugende Maßnahmen gegen weitere Sturmflutschäden kritisierten, hätten sie einen direkten inhaltlichen Bezug zur Sturmflutbekämpfung nicht in Zweifel gezogen. Die Darlegungslast sei in Bezug auf die Ostseesturmflut erfüllt, zumal der Gesetzgeber sogar eine detaillierte Liste der gemeldeten Schäden in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen habe. Soweit bestimmte Maßnahmen auch bereits vor der Sturmflut Gegenstand allgemeinpoltischer Projekte gewesen seien, lasse dies ihren Notlagenbezug nicht entfallen.
- 46 Gleiches gelte hinsichtlich der aufgrund des russischen Angriffskriegs kreditfinanzierten Fahrzeugbeschaffung. Auch die Leistungen zur Unterbringung und Versorgung von Kriegsflüchtlingen stünden in einem sachlichen Veranlassungszusammenhang mit dem Angriffskrieg. Aufgrund des kontinuierlichen Zuzugs erhöhe sich die Zahl von Geflüchteten im Land stetig und mache den Betrieb von Unterkünften unausweichlich. Dies habe der Gesetzgeber ausführlich dargelegt. Wenn Geflüchtete aus anderen Herkunftsländern als der Ukraine hiervon ebenfalls profitierten, sei dies eine unbeachtliche Randerscheinung. Auch bezüglich derjenigen Maßnahmen, die einen Ausgleich von Kostensteigerungen aufgrund erhöhter Energiekosten bewirken sollten, sei ein Veranlassungszusammenhang in vertretbarer Weise angenommen und hinreichend dargelegt worden. Es handele sich insofern um Langzeitfolgen, deren Gegenmaßnahmen teilweise auch dem durch die Krise verursachten Ziel der Energiesouveränität als sowohl akuter Maßnahme der Folgenbeseitigung wie auch zukunftsgerichteter vorbeugender Maßnahme dienten. Dieses Ziel sei, auch wenn es vorher schon verfolgt worden sei, mit dem russischen Angriffskrieg plötzlich unausweichlich geworden. Wenn zur Krisenbewältigung geeignete Maßnahmen allein deswegen nicht über Notkredite finanziert werden dürften, weil sie bereits vor der Notlage gefordert worden seien, würde die Krisenbekämpfung verantwortungsvoll planender Länder geschwächt.

- 47 Auch hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bestehe ein Veranlassungszusammenhang und auch insofern sei der Haushaltsgesetzgeber seinen Darlegungsanforderungen gerecht geworden. Dies gelte jedenfalls auch für die von den Antragstellerinnen kritisierten Maßnahmen der einmaligen Erhöhung der ÖPNV-Kommunalisierung nach pandemiebedingten Mindereinnahmen, der Beratung zu und Bezuschussung von tierwohlgerechter Sauenhaltung und der Förderung von Wohnraum aufgrund der pandemie- und kriegsbedingt erhöhten Baukosten.
- 48 Die weiteren durch Notkredite finanzierten Maßnahmen seien ebenfalls durch die Naturkatastrophe bzw. die außergewöhnlichen Notsituationen geprägt; der Gesetzgeber habe sich im Rahmen seines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums bewegt, als er einen sachlichen Veranlassungszusammenhang angenommen habe.
- 49 Für den Fall eines in Bezug auf einzelne Maßnahmen fehlenden Veranlassungszusammenhangs komme allenfalls eine teilweise Feststellung der Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2024 in Betracht.
- 50 Die Voraussetzung eines Tilgungsplans sei erfüllt. Ein solcher müsse nicht in Form eines formellen Gesetzes ergehen, sondern könne auch als einfacher Parlamentsbeschluss gefasst werden. Der Notlagenbeschluss, der mit seiner Tilgungsbestimmung nicht auf eine Änderung des bereits für die Notlagenbeschlüsse der Jahre 2020 und 2022 existierenden Tilgungsgesetzes ziele, lehne sich als einfacher Tilgungsplan vielmehr an die Struktur des Tilgungsgesetzes an; diese Tilgung trete neben jene aus dem Tilgungsgesetz. Hilfsweise sei auch eine Auslegung des Beschlusses dahingehend möglich, dass mit ihm die nach § 3 Tilgungsgesetz (maximal) zu tilgende Kreditsumme von 2,9088 Mrd. Euro bisher durch die Ausnutzung von Ermächtigungen zur Aufnahme der in § 1 Tilgungsgesetz aufgeführten Notlagenkredite noch nicht ausgeschöpft worden sei und durch die neuen Kredite aufgefüllt werde. Die Gesamtsumme aus den 2020 bis 2023 tatsächlich aufgenommenen und den 2024 gestatteten Notkrediten sei niedriger als die maximale Tilgungssumme nach dem Tilgungsgesetz.

- 51 Der Ansicht des Landtags zufolge ist § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 mit Art. 58 LV vereinbar.
- 52 Die damit einhergehende Flexibilisierung des Haushalts stärke die Reaktionsfähigkeit der Regierung in der unsicheren und volatilen Lage einer Polykrise. Die Befugnis zur Veränderung des parlamentarisch festgestellten Haushaltsplans werde sachlich begrenzt durch die Zweckbestimmung der betroffenen Titel. Darüber hinaus sei bei einer Deckung durch Notkredite die Einwilligung des Finanzausschusses einzuholen.
- 53 Aus der Ausgestaltung des Verfahrens zur Bestimmung des Haushalts mit dem Initiativmonopol der Regierung und der Gesetzgebung durch das Parlament folge, dass das Parlament die Feststellung des Haushaltsplans nicht umfassend an eine andere Staatsgewalt – insbesondere an die Regierung – delegieren dürfe. Auch Globalermächtigungen seien verboten; die Ausgabenansätze müssten hinreichend spezifiziert sein. Eine Flexibilisierung für den Fall der Änderung ursprünglicher Planung auch ohne Rückkopplung mit dem Parlament und permanenter Änderung des Haushaltsplans sei dennoch möglich. Sowohl das Delegationsverbot als auch der Grundsatz der Spezialität seien einschränkbar, soweit das Parlament die wesentlichen Entscheidungen für den Haushalt treffe.
- 54 Der Schleswig-Holsteinische Landtag habe durch die Feststellung des Haushaltsplans 2024 die haushaltspolitische Verantwortung für die wesentlichen Elemente des Landeshaushalts übernommen. Durch die Ermächtigung in § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz könne das Finanzministerium keine konzeptionellen Änderungen vornehmen und insbesondere den Haushalt nicht durch weitere Notlagenkredite über die gesetzliche Ermächtigung hinaus belasten.
- 55 Die Delegation der Einwilligung auf den Finanzausschuss anstelle des Plenums sei verfassungsrechtlich zulässig, denn das Parlament könne sich in seiner Gesamtheit von der Entscheidung über eher technische Detailfragen – wie hier – durch die Delegation an einen Ausschuss entlasten.

- 56 Der Grundsatz der Spezialität erlaube auch unterschiedlich präzise Zuschnitte einzelner Haushaltstitel. Die Grenze sei erst bei einer unangemessenen Verfügungsmacht der Regierung über den Haushalt erreicht, die hier nicht vorliege. Die Notwendigkeit einer schnellen Handlungsfähigkeit des Staats in der Krise spreche für eine Möglichkeit der teilweisen Übertragung der Haushaltswirtschaft auf die Regierung und die Verfassungsmäßigkeit von § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024.
- 57 Nach Auffassung der Schleswig-Holsteinischen Landesregierung sind die von den Antragstellerinnen angegriffenen Regelungen verfassungskonform.
- 58 Die Voraussetzungen des Art. 61 Abs. 3 LV für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme seien erfüllt.
- 59 Bei der Auslegung des Art. 61 Abs. 3 LV sei auf die Begriffsbildungen zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG zurückzugreifen, da der verfassungsändernde Gesetzgeber in vollem Umfang die Option des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG habe ziehen wollen und ausdrücklich auf die Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG verwiesen habe. Es liege kein Grund vor, von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG bzw. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG abzuweichen.
- 60 Die Jahrhundert-Sturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 stelle eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV dar, die, zumal sie erst Ende Oktober 2023 eingetreten sei, im Haushaltsjahr 2024 noch in hohem Maße haushaltsrelevant sei, wie es sich aus den Einzelplänen ergebe.
- 61 Der völkerrechtswidrige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine stelle eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV dar. Soweit die Antragstellerinnen dies bezweifelten, weil die Energiepreise seit dem Herbst 2022 wieder deutlich zurückgegangen seien, sei diese Beschränkung der Notsituation auf die Energiekosten zu kurz gegriffen. Der Begriff der außergewöhnlichen Notsituation sei haushaltsspezifisch zu verstehen, weshalb es ausreichend sei, wenn die Notsituation – auch wenn sie selbst schon beendet sei – im fraglichen Haushaltsjahr noch haushalterische Wirkungen zeitige. Dies sei in Bezug auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine in verschiedenen Bereichen der

Fall, wie sich nicht nur der Begründung des Notlagenbeschlusses, sondern auch den Einzelplänen des Haushalts entnehmen lasse. Neben Mehrbelastungen im Sicherheitsbereich bestünden erhöhte Kosten durch die hohe Zahl der Flüchtlinge aus der Ukraine, durch weiterhin bestehende Kostensteigerungen, durch Maßnahmen zur Steigerung der Energieunabhängigkeit und durch Programme aus den Jahren 2022 und 2023, die erst 2024 vollständig abgerechnet würden.

- 62 Auch die Corona-Pandemie, die als solches in der Vergangenheit liege, wirke sich noch auf das Haushaltsjahr 2024 in vielfältiger und schwerwiegender Weise aus. Diese Wirkung bestehe sowohl in der sowohl durch die zeitlichen Verschiebung von Kostenlasten, etwa aufgrund nachlaufender Schlussrechnungen, als auch in fortwirkenden Betroffenheiten durch Folgen der Pandemie, wie sich aus den Einzelplänen ergebe.
- 63 Alle drei Notlagen entzögen sich der Kontrolle des Staates; sie seien plötzlich und ohne Zutun des Landes über Schleswig-Holstein und die übrige Welt hereingebrochen.
- 64 Nach Ansicht der Landesregierung haben die drei Notlagen die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Erforderlich sei insofern nur, dass die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich, also nicht nur unerheblich, erhöhten Finanzbedarf geführt habe und damit grundsätzlich geeignet gewesen sei, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen, dass also der Finanzbedarf der Notsituation den Gesamthaushalt spürbar belaste. Es müsse hingegen keine Verhältnismäßigkeit oder Erforderlichkeit der Aufnahme von Notkrediten vorliegen. Der Gesetzgeber sei nicht zunächst zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten; es gebe kein Mindestmaß des Anteils der Notkreditaufnahme am Gesamtvolumen des Haushalts. Nur unerhebliche Finanzbedarfe, die aus dem regulären Haushalt befriedigt werden könnten, der der Freiheit des Parlaments unterliege, seien ausgeschlossen. Eine Darlegungslast des Gesetzgebers in Bezug auf die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bestehe nicht. Seine Einschätzung ergebe sich vielmehr aus der Bezifferung des Kostenaufwands für die Notlage, wofür ihm ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zustehe. In den

Lesungen des Haushaltsgesetzes sei zudem erläutert worden, welche Konsolidierungsanstrengungen unternommen worden seien. Soweit die Antragstellerinnen die Erheblichkeit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage bezweifelten, setzten sie nur ihre eigene politische Einschätzung an die Stelle derjenigen des Haushaltsgesetzgebers.

- 65 Im Übrigen könnten auch die drei Verursachungsfaktoren Corona-Pandemie, Krieg gegen die Ukraine und Jahrhundertsturmflut zusammen betrachtet werden, wie sich insbesondere aus dem Sinn und Zweck von Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV ergebe.
- 66 Die Landesregierung vertritt die Ansicht, die Kreditermächtigungen stünden in dem erforderlichen Veranlassungszusammenhang mit den Notlagen. Es komme insofern nur auf die Gesamtheit der Maßnahmen an. Der Veranlassungszusammenhang könne durch die unmittelbare Reaktion oder durch mittelbare Folgen und vorbeugende Maßnahmen begründet werden. Es stehe dem Veranlassungszusammenhang nicht entgegen, dass eine Maßnahme bereits vor dem Eintritt der konkreten Notsituation politisch gewollt gewesen sei.
- 67 Die Ausgaben für Wiederaufbau und Wiederherstellung nach Sturmflutschäden seien genauso durch diese Naturkatastrophe veranlasst wie die Ausgaben für vorbeugende Maßnahmen, um einer Wiederkehr entsprechender Schadensereignisse so gut und so schnell wie möglich begegnen zu können. Soweit die Antragstellerinnen eine fehlende Darlegung der Höhe der Beträge monierten, machten sie hiermit nur geltend, die Notkreditaufnahme sei nicht erforderlich, was aber nicht der verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliege.
- 68 Die Beschaffung bestimmter Fahrzeuge sei durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die hieraus resultierende Bedrohungslage veranlasst. Gleiches gelte für die Kosten im Zusammenhang mit Flüchtlingen aus der Ukraine. Obwohl die Zunahme der Zuwanderung in der Vergangenheit liege, bestehe weiterhin ein Bedarf an Unterkünften und ein daraus folgender „Wohndruck“. Auch seien erhöhte Aufwendungen im Bildungsbereich zu verzeichnen. Ebenfalls stünden Maßnahmen im Bereich der Energiesouveränität, auch wenn sie daneben auf die Energiewende und den Klimaschutz bezogen seien, in einem Veranlassungszusammenhang zum

Krieg Russlands gegen die Ukraine, da nur über die Energiewende eine Energie-souveränität erreichbar sei.

- 69 Ein Veranlassungszusammenhang bestehe auch, soweit während der Corona-Pandemie aufgelegte Hilfsprogramme noch oder erst im Jahr 2024 schlussabgerechnet würden oder fortgeführt würden, selbst wenn sie gleichzeitig eine besondere politische Zielsetzung verfolgten.
- 70 Es gebe einen wirksamen Tilgungsplan für die Notlagenkredite des Haushaltsjahres 2024. Insofern sei kein formelles Gesetz erforderlich. Der im Beschluss des Landtags vom 20. März 2024 enthaltene Tilgungsplan kollidiere nicht mit dem Tilgungsgesetz und bewirke auch keine Änderung oder Abweichung von seinen Regelungen, sondern stehe mit einem eigenen Regelungsgegenstand neben dem Tilgungsgesetz. Das Tilgungsgesetz betreffe ausschließlich diejenigen Kredite, die auf den in seinem § 3 benannten Notlagenbeschlüssen basierten, nicht jedoch die Kredite des Haushaltsjahres 2024. Der Tilgungsplanbeschluss sei dahingehend auszulegen, dass er eine Analogieverweisung auf die Verfahrensregelungen des Tilgungsgesetzes auch für die Tilgung der Notkredite aus dem Haushaltsjahr 2024 darstelle, nicht jedoch dahingehend, dass mit ihm das Tilgungsgesetz geändert werden solle, zumal dies aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei.
- 71 Die Regelung in § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 verletze weder die Budgethoheit des Parlaments noch den Grundsatz sachlicher Spezialität. Es handele sich insofern um eine Ermächtigung zur Umschichtung von Ausgabentiteln und Verpflichtungsermächtigungen innerhalb des Haushaltsplans und damit innerhalb der vom Landtag festgestellten Haushaltsmittel, die mit einem Zustimmungsvorbehalt, der einem qualifizierten Sperrvermerk gleichkomme, versehen sei. Die damit verbundenen Durchbrechungen des Delegationsverbots seien auch nach ihrer Qualität noch hinnehmbar und daher verfassungsrechtlich zulässig. Denn auch mit dieser Ermächtigung treffe weiterhin das Parlament die wesentlichen Entscheidungen über den Haushalt, zumal der Finanzausschuss einwilligen müsse, wenn die betroffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung aus Notkrediten finanziert werden sollten. Die Delegation der Zustimmung vom Plenum auf den Finanzausschuss sei angesichts

des Selbstorganisationsrechts des Parlaments und der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerade in Bezug auf eilige Entscheidungen nicht zu beanstanden. Auch der Grundsatz sachlicher Spezialität sei nicht verletzt, da nur diejenigen Titel, die der Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der drei benannten Krisen dienen, erfasst und damit weniger als 10 % des Landeshaushalts betroffen seien. Die mit der Umschichtungsermächtigung einhergehende Flexibilisierung der Krisenbewältigungsmittel im Haushalt 2024 stehe noch in einem angemessenen Verhältnis zu der verfassungsrechtlich gebotenen Steuerung der Ausgaben des Landes.

- 72 Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag, der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Landkreistag haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und sich nicht geäußert.
- 73 Der Landesrechnungshof hat ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und auf seine bisherigen Stellungnahmen zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 vom 11. März 2024 und seine Einlassung in der Sitzung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 29. Februar 2024 verwiesen. Die Neuverschuldung sei rekordverdächtig. Der Landesrechnungshof habe Zweifel, ob die Corona-Pandemie auch 2024 noch eine tragfähige Begründung für eine Notlage darstelle. Die Unterstützung der Ansiedlung einer Batteriezellfabrik in der Nähe von Heide durch einen Notkredit sei zweifelhaft. Es gehe vielmehr um eine gezielte Maßnahme der Wirtschaftsförderung, die schon vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geplant gewesen sei. Es stelle sich die Frage, ob schon jeweils die Corona-Pandemie, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die Ostseesturmflut für sich eine Notlage begründen könnten oder nur alle drei zusammen. Die zur Beseitigung der Schäden der Ostseesturmflut angesetzten 200 Mio. Euro erfüllten nicht den Tatbestand der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzen.

B.

74 Die Anträge sind zulässig und begründet.

I.

75 Die Anträge sind zulässig. Der Antrag zu 1. ist seinem Wortlaut nach zwar nicht begrenzt. Das Gericht versteht ihn nach seiner Begründung aber dahingehend, dass eine Feststellung der Nichtigkeit nur begehrt wird, soweit in § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2024 eine Ermächtigung zur Aufnahme von Notkrediten enthalten ist, und nicht insgesamt (§ 13 LVerfGG i.V.m. § 88 VwGO).

76 1. Die Zuständigkeit des Gerichts ergibt sich aus Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 LV i. V. m. § 3 Nr. 2, §§ 39 ff. LVerfGG.

77 2. Die Antragstellerinnen, nämlich die Sozialdemokratische Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag sowie die FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, sind als zwei Fraktionen antragsberechtigt i. S. d. Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 LV, § 39 LVerfGG.

78 3. Die zur Überprüfung gestellten Normen, namentlich § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2024 und § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024, sind Landesrecht und damit gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 LV, § 40 LVerfGG taugliche Antragsgegenstände eines abstrakten Normenkontrollverfahrens.

79 Entscheidend ist allein, dass das zur Prüfung Gestellte seiner äußeren Form nach einen schon existenten und noch Rechtswirkungen entfaltenden Rechtssatz darstellt

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 91).

80 Der Antrag vom 6. September 2024, der noch während des laufenden Haushaltsjahres 2024 gestellt wurde, betraf das zu diesem Zeitpunkt geltende Haushaltsgesetz 2024. Mit Inkrafttreten des Nachtragshaushaltsgesetzes 2024 vom 20. November 2024 rückwirkend zum 1. Januar 2024 ist das Haushaltsgesetz in dieser Form

zum Gegenstand des eingeleiteten Normenkontrollverfahrens geworden. Eine Vorschrift wird dann in ihrer Neufassung Gegenstand eines bereits eingeleiteten Normenkontrollverfahrens, wenn ihr Inhalt im Zuge der Gesetzesänderung im Wesentlichen gleich bleibt

(vgl. BVerfG, Urteile vom 23. Januar 1957 – 2 BvF 3/56 –, BVerfGE 6, 104, juris Rn. 25 und vom 3. November 1982 – 1 BvL 4/78 –, BVerfGE 61, 291, juris Rn. 45 sowie Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33, juris Rn. 68; VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 82).

- 81 Dies ist hinsichtlich der zur Prüfung gestellten Vorschriften der Fall. § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 ist durch das Nachtragshaushaltsgesetz nicht geändert worden, § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2024 nur im Hinblick auf die Höhe der Kreditermächtigung, die insgesamt um 622.905.300 Euro, bezogen auf die Notkredite um 327.027.800 Euro, reduziert wurde. Dies stellt keine wesentliche inhaltliche Änderung dar. Insoweit ergibt sich aus dem Nachtragshaushaltsplan, dass eine Änderung der notlagenbezogenen Haushaltstitel nicht erfolgt ist, sondern lediglich die Höhe einzelner notkreditbasierter Haushaltsansätze angepasst bzw. teilweise auf Null gesetzt worden ist. Vor diesem Hintergrund stellen sich die aufgeworfenen Rechtsfragen für die Neuregelung gleichermaßen.
- 82 Die Antragstellerinnen haben die Vorschriften in ihrer Fassung durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2024 ausdrücklich im Rahmen der mündlichen Verhandlung zum Gegenstand ihres Normenkontrollantrags gemacht.
- 83 4. Der erforderliche Antragsgrund gemäß Art. 51 Abs. 2 Nr. 2 LV, § 40 Nr. 1 LVerfGG ist gegeben. Die Antragstellerinnen sind nach eigenem Vortrag von der Nichtigkeit der zur Prüfung gestellten Vorschriften überzeugt.
- 84 5. An der Klärung der Verfassungsmäßigkeit der zur Überprüfung gestellten Vorschriften besteht ein objektives Interesse. Das vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung

(vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 94 m. w. N.).

geforderte objektive Klarstellungsinteresse im Rahmen des abstrakten Normenkontrollverfahrens ist auch für den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum erforderlich

(vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, SchlHA 2017, 56 = LVerfGE 28, 379 = NordÖR 2017, 166, juris Rn. 80 f.).

- 85 Es ist indiziert, wenn ein Antragsberechtigter oder eine Antragsberechtigte von der Unvereinbarkeit der Norm mit der Landesverfassung überzeugt ist und eine diesbezügliche Feststellung beim Landesverfassungsgericht beantragt. Es entfällt lediglich dann, wenn von der zur Prüfung gestellten Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können

(vgl. für das Bundesrecht BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 94 m. w. N.).

- 86 Eine abstrakte Normenkontrolle ist auch gegen ein Haushaltsgesetz zulässig. Zwar entfaltet dieses nach Abschluss des Haushaltsjahres grundsätzlich keine Rechtswirkungen mehr, da es regelmäßig (nur) zu Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr ermächtigt. Es hat aber jedenfalls so lange rechtliche Bedeutung, bis im Laufe des nachfolgenden Rechnungsjahres die Entlastung nach Art. 63 LV abgeschlossen ist

(vgl. für das Bundesrecht BVerfG, Urteile vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a. a. O., juris Rn. 92 und vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56, juris Rn. 106; für den brandenburgischen Verfassungsraum VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 89; vgl. auch Tappe, Das Haushaltsgesetz als Zeitgesetz, 2008, S. 248; a. A. BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 51),

woran es bislang noch fehlt.

- 87 Im Hinblick auf die Vorschrift des § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 ist das objektive Klarstellungsinteresse auch unabhängig davon gegeben, ob das Finanzministerium überhaupt von der Ermächtigung des § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 Gebrauch gemacht hat.

- 88 In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird ein Klarstellungsinteresse ausnahmsweise bei Normenkontrollanträgen, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, auch über den Zeitraum der eigentlichen Rechtswirkung hinaus angenommen. Der begrenzten zeitlichen Geltung des Haushaltsgesetzes, die aus der Budgetpflicht des Parlaments folge, entspreche die Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art. Damit bestehe die Möglichkeit, dass eine mit einem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellte verfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt werde. Sie könnte, entfielen mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelung des Haushaltsgesetzes auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichts, gleichwohl kaum je überprüft werden. Das Haushaltsgesetz würde damit einer verfassungsrechtlichen Kontrolle praktisch entzogen, was jedoch der normativen Intention des Normenkontrollverfahrens widerspräche

(vgl. BVerfG, Urteile vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, a.a.O., juris Rn. 52 und vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96, juris Rn. 70; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 84).

- 89 Dies muss jedenfalls dann gelten, wenn eine entsprechende oder jedenfalls dieselben rechtlichen Bedenken aufwerfende Normsetzung konkret zu erwarten ist. Dies ist der Fall, denn mit § 8 Abs. 21 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2025 (GVObI. 2025/16) ist eine § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 vergleichbare Norm erneut in das Haushaltsgesetz aufgenommen worden.
- 90 6. Ferner wahrt der nicht fristgebundene Antrag das Schriftformerfordernis des § 20 Abs. 1 LVerfGG.

## II.

- 91 Die Anträge sind begründet. § 2 Abs. 1 Satz 1 des – formell verfassungsgemäßen – Haushaltsgesetzes 2024 entspricht nicht den materiell-verfassungsrechtlichen Anforderungen an die notlagenbedingte Kreditaufnahme aus Art. 61 Abs. 1 und 3

LV (1.). Daneben verstößt § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 gegen den Haushaltsgrundsatz der Spezialität aus Art. 58 LV (2.).

- 92 Bedenken hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Gesetzes bestehen nicht. Insbesondere liegt die erforderliche Zweidrittelmehrheit für den Beschluss nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV vor.
- 93 1. § 2 Abs. 1 Satz 1 Haushaltsgesetz 2024 ist verfassungswidrig. Zwar bestanden eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituationen (a), die sich der Kontrolle des Staates entzogen (b). Der Gesetzgeber ist jedoch hinsichtlich der geschilderten Tatbestandsvoraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage (c) sowie – weitgehend – hinsichtlich der ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs (d) den Darlegungsanforderungen nicht gerecht geworden, die aus Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV erwachsen. Ferner fehlt es an einem wirksamen Tilgungsplan im Sinne von Art. 61 Abs. 3 Satz 2 LV (e). Dagegen wahrt die angegriffene Vorschrift die Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit (f).
- 94 a) Bei der Ostseesturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 handelte es sich um eine Naturkatastrophe, bei dem Ukrainekrieg und der SARS-CoV-2-Pandemie und den damit jeweils verbundenen Auswirkungen um außergewöhnliche Notsituationen im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV.
- 95 aa) Unter Naturkatastrophen im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV

(der heutige Art. 61 LV entspricht der Regelung des Art. 53 LV a. F., vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 12. November 2014, GVOBl. S. 328 (329))

sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß zu verstehen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen

(LT-Drs. 17/546, S. 4, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12410, S. 11; Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 28; vgl. für das Bundesrecht BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 103; Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018,

Art. 115 Rn. 39; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 115 Rn. 186; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 77).

- 96 bb) Nach der Gesetzesbegründung können andere außergewöhnliche Notsituationen etwa besonders schwere Unglücksfälle im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG sein, d. h. Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden. Ferner kann eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet, den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation erfüllen. Gleiches kann für Ereignisse von positiver historischer Tragweite gelten, die einen erheblichen Finanzbedarf auslösen

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 4, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12410, S. 11; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 104 ff.; Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 109 Rn. 45, Art. 115 Rn. 40; G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage 2024, Art. 109 Rn. 134; Wendt, ebenda, Art. 115 Rn. 79 f.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 109 Rn. 206, Art. 115 Rn. 187).

- 97 Durch das Attribut der Außergewöhnlichkeit kommt zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe der Ausnahmeklausel unterfällt

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 106).

Zyklische Konjunkturverläufe im Sinne von Auf- und Abschwung stellen daher keine außergewöhnlichen Ereignisse dar. Diesen ist im Rahmen der „Schuldenregel“ allein durch die Konjunkturkomponente Rechnung zu tragen

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 4, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12410, S. 11; so auch BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 107).

- 98 cc) Um die Weite des Tatbestandsmerkmals der Notlage einzugrenzen, ist – im Sinne einer sachlichen Zurechnung – bezogen auf den hiesigen Verfassungsraum

konkretisierend zugrunde zu legen, dass eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV sich auf das Land Schleswig-Holstein beziehen muss. Sie muss im Land Auswirkungen etwa für Staat, Gesellschaft, Wirtschaft oder Umwelt entfalten

(den entsprechenden Bezug zum dortigen Verfassungsraum offenbar ebenfalls voraussetzend VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 136).

- 99 dd) Die Tatbestandsmerkmale der „außergewöhnlichen Notsituation“ sowie ihres Sonderfalls der „Naturkatastrophe“ sind verfassungsgerichtlich voll überprüfbar

(so unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG und der Argumentation, mit dem grundlegenden Anliegen des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Grenzen für die Kreditaufnahme des Bundes enger und handhabbarer zu fassen, korrespondiere eine erhöhte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte: BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 116 ff.; so auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 109; in vorhergehenden Entscheidungen a. A. und eine geringere Kontrolldichte im Sinne einer Nachvollziehbarkeits- und Vertretbarkeitskontrolle annehmend: StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 239 sowie VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, juris Rn. 104; ebenfalls für eine erhöhte Kontrolldichte: Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 115 Rn. 38, 48; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 115 Rn. 234, Art. 109 Rn. 235; Siekmann, in: Sachs, a.a.O., Art. 115 Rn. 76 f.).

Nur die Annahme einer vollumfänglichen verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit der genannten Tatbestandsmerkmale führt zu der vom verfassungsändernden Gesetzgeber gewollten Schutzwirkung

(vgl. für Art. 115 GG BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 148).

- 100 Eine Einschränkung der Prüfungsdichte lässt sich nicht daraus herleiten, dass Auslegung und Anwendung von Normen des Haushaltsverfassungsrechts in Rede stehen. Wie bei den Vorschriften des Finanzverfassungsrechts handelt es sich bei dem Haushaltsverfassungsrecht und insbesondere bei dem Staatsschuldenrecht nicht um „minder verbindlich[e] Regelungen“ im Sinne von „soft law“ oder um „Normen minderer Geltungskraft“

(so zum Bundesverfassungsrecht BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 117).

- 101 Eine Einschränkung der Prüfungsdichte solcher Normen kann sich lediglich aus anderen Umständen ergeben, etwa aus einer besonderen Entscheidungssituation des Haushaltsgesetzgebers. Dies ist bei jedem Tatbestandsmerkmal gesondert zu beurteilen.
- 102 Für die Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituation greift keine Einschränkung der Prüfungsdichte durch.
- 103 Ziel des verfassungsändernden Gesetzgebers war es, die für wirkungslos befundene Vorgängerregelung zur Begrenzung der Neuverschuldung durch eine solche zu ersetzen, die den weiteren Anstieg der Schulden des Landes verhindert. Mit dem Gesetz sollte der staatliche Kreditaufnahmespielraum eingeschränkt und die Kreditaufnahme strengen Regeln unterworfen werden

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 2 f.).

- 104 Gleichzeitig sollte für eine fiskalpolitische Reaktion auf besondere Notsituationen und Naturkatastrophen die notwendige Flexibilität vorhanden und hierfür eine Kreditaufnahme zulässig bleiben

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 3).

Die Ausnahmeregelung soll dazu dienen, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 4, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12410, S. 1 f., 11).

- 105 Aus dem Umstand, dass der schleswig-holsteinische verfassungsändernde Gesetzgeber sogar ein über die grundgesetzliche Regelung hinausgehendes Mehrheitserfordernis für den Beschluss nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV – namentlich eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages – aufgestellt hat, ist zu schließen, dass hierzulande besonders hohe Hürden für die Anwendung der Ausnahmeregel geschaffen werden sollten. Zwar finden sich in der Gesetzesbegründung keine Ausführungen hinsichtlich des erst relativ spät im Gesetzgebungsverfahren

(der ursprüngliche Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und SSW vom 4. Mai 2010, vgl. LT-Drs. 17/516, mit dem das verschärfte Mehrheitserfordernis Eingang in den Gesetzentwurf finden sollte, enthielt insoweit keine Begründung, ebenso nicht der später angenommene Änderungsantrag der LT-Drs. 17/546)

angepassten Mehrheitserfordernisses. Dessen Aufnahme begründet jedoch die Annahme, dass mit einem größeren Zustimmungsquorum der angestrebte Gesetzeszweck, namentlich eine wirksame Regelung zur Begrenzung der Neuverschuldung zu schaffen, besonders effektiv ausgestaltet werden sollte. Das spricht für eine hohe Kontrolldichte. Verfassungsgerichtlich nicht überprüfbare Einschätzungsspielräume bereits beim Anlasstatbestand der Ausnahme liefen dem Zweck der Einschränkung staatlicher Kreditaufnahmespielräume und deren strenger Reglementierung zuwider. Dies würde die angestrebte Effektivität der Neuregelungen zur Verhinderung eines weiteren Anstiegs der Schulden des Landes merklich begrenzen.

- 106 Es war der Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Spielräume des Haushaltsgesetzgebers materiell-rechtlich deutlich einzugrenzen

(vgl. so für die grundgesetzliche Regelung Siekmann, in: Sachs, a.a.O., Art. 115 Rn. 76)

und einen Schutz vor einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse zu schaffen

(vgl. hierzu jedenfalls LT-PIPr. 17/17, S. 1255, 1268; vgl. auch m. w. N. Thye, NordÖR 2011, 160 (163), der ausführt, einige Stimmen hätten sich für eine höhere Hürde ausgesprochen „um die demokratische Legitimation der Entscheidung zu erhöhen und Missbrauchsrisiken zu reduzieren“).

- 107 Dass für Schleswig-Holstein der Schutz vor ungerechtfertigter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung allein durch das erhöhte Mehrheitserfordernis von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages für den Beschluss nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV gewährleistet und nicht durch eine vollumfängliche verfassungsgerichtliche Prüfung flankiert werden sollte, kann angesichts des Gewichtes des Gesetzeszwecks nicht überzeugen. Ansonsten drohte die eigentlich beabsichtigte Schutzwirkung im Falle großer Regierungsmehrheiten ihre Effektivität zu verlieren.

- 108 ee) Die im Notlagenbeschluss genannten Krisen – Ostseesturmflut (1), Ukrainekrieg (2) und SARS-CoV-2-Pandemie (3) – stellten jeweils für sich genommen eine Naturkatastrophe bzw. außergewöhnliche Notsituationen dar. Erst recht besteht die Notlage daher auch in dem Aufeinandertreffen der genannten Krisen.
- 109 (1) Bei der Ostseesturmflut vom 19. bis 21. Oktober 2023 handelte es sich um eine Naturkatastrophe im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV mit erheblichen Auswirkungen auf das Land Schleswig-Holstein.
- 110 Eine Sturmflut ist ein Extremereignis, bei dem Stürme die Wasserstände an den Küsten stark ansteigen lassen
- ([https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/\\_Anlagen/Downloads/BSH-Informationen/Fact-Sheets/FactSheet\\_Sturmfluten.pdf](https://www.bsh.de/DE/PUBLIKATIONEN/_Anlagen/Downloads/BSH-Informationen/Fact-Sheets/FactSheet_Sturmfluten.pdf), abgerufen am 7. April 2025),
- also ein außergewöhnliches „Hochwasser“.
- 111 Nach der Klassifizierung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie ist an der deutschen Ostseeküste bei Wasserständen ab 150 cm über dem mittleren Wasserstand von einer schweren Sturmflut, ab Wasserständen von mehr als 200 cm über dem mittleren Wasserstand von einer sehr schweren Sturmflut auszugehen. Derartige Wasserstände wurden an Schleswig-Holsteins Ostseeküste am 20. Oktober 2023 gemessen (maximale Abweichungen vom Normalmittelwasser in Flensburg 227 cm, am Leuchtturm Kalkgrund 208 cm, in Schleswig 231 cm, in Eckernförde 215 cm, in Kiel 195 cm, in Travemünde 178 cm sowie in Lübeck 181 cm).
- 112 Es handelte sich in Flensburg, Schleswig und Eckernförde um die höchste Sturmflut seit etwa 150 Jahren, für weitere Orte in Schleswig-Holstein – beispielsweise Kiel und Marienleuchte – zählte sie zu den zehn höchsten Fluten.
- 113 Die Ostseesturmflut hat dabei erkennbar Schädigungen von erheblichem Ausmaß ausgelöst, die nicht nur in eng begrenzten Küstenbereichen aufgetreten sind, son-

dern nahezu an der gesamten (Ostsee-) Küstenlinie Schleswig-Holsteins. Die Schäden betrafen dabei vor allem die Hafeninfrastruktur, Hochwasserschutzinfrastruktur, touristische Infrastruktur sowie kommunale Straßen und Wege

(vgl. dazu die (unvollständige) Liste der gemeldeten Schäden im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe, LT-Umdr. 20/2309 vom 20. November 2023, die erkennen lässt, dass es an der Ostseeküste von Flensburg bis Timmendorfer Strand zu erheblichen Schäden gekommen ist).

- 114 (2) Auch der Ukrainekrieg stellte mit seinen Auswirkungen eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV für das Land Schleswig-Holstein dar

(ebenso für das Land Brandenburg VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 136; vgl. für Art. 109, 115 GG Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1506 f.); so wohl auch Koriath, JZ 2024, 43 (45); G. Kirchhof, NJW 2023, 3757 (3760); Henneke, VBIBW 2023, 265 (267 f.); Schmidt, Öffentliches Finanzrecht, 2023, S. 206).

- 115 Der Ukrainekrieg hatte in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen auf Schleswig-Holstein, die zumindest in ihrer Gesamtschau einen Notsituationscharakter für das Land aufwiesen. Diese sind jedenfalls in der damit verbundenen Energiekrise (a), dem kurzfristigen Erfordernis der Versorgung einer erheblichen Anzahl von aus der Ukraine geflüchteter Personen (b) und der aufgrund des Kriegsgeschehens veränderten Sicherheitslage (c) zu erblicken.

- 116 (a) Im Jahr 2022 kam es zu einem kurzfristigen und starken Anstieg der Energiepreise in Deutschland. Laut Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 151 vom 17. April 2023 stiegen die Gaspreise für Privathaushalte im 2. Halbjahr 2022 um 16,2 % (Strompreise 4,4 %) gegenüber dem 1. Halbjahr 2022 an. Gegenüber dem 2. Halbjahr 2021 lagen die Gaspreise um 36,7% (Strompreise 6,4 %) höher. Nicht-Haushaltskunden zahlten im 2. Halbjahr 2022 für Erdgas 25,3 % mehr als im 1. Halbjahr 2022 (Strom: 4,6 %) und 74,1 % mehr als im 2. Halbjahr 2021 (Strom: 24,6 %)

([https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23\\_151\\_61243.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_151_61243.html), abgerufen am 7. April 2025).

- 117 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führte in seinem Jahresgutachten 2022/2023 aus Dezember 2022 aus:

Im Euro-Raum haben sich durch die Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine die konjunkturelle Lage und insbesondere der Ausblick erheblich verschlechtert. So haben die Verringerung der russischen Gaslieferungen und die daraus resultierende Unsicherheit zu starken Preissteigerungen geführt. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Energieversorgung und der Wertschöpfung sowie unterschiedlicher fiskalpolitischer Reaktionen sind die Mitgliedstaaten allerdings nicht in gleichem Maße betroffen. Stützend dürften ein robuster Arbeitsmarkt und eine Entspannung der Lieferketten wirken. Insgesamt rechnet der Sachverständigenrat in den Jahren 2022 und 2023 mit Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts im Euro-Raum von 3,3 % und 0,3 %. Es ist zu erwarten, dass im Jahr 2022 die Inflation 8,5 % und damit den Höchststand seit Gründung der Währungsunion im Jahr 1999 erreicht. Im Jahr 2023 dürfte die Inflationsrate etwas zurückgehen, mit 7,4 % allerdings hoch bleiben.

Deutschland ist aufgrund der bisherigen starken Abhängigkeit von russischem Erdgas in besonderem Maße von der Energiekrise betroffen. Die bereits von Lieferkettenstörungen betroffene Industrie ist nun zusätzlich mit deutlich gestiegenen Energiekosten konfrontiert. Ein hoher Auftragsbestand im Verarbeitenden Gewerbe dürfte hingegen wachstumsstabilisierend wirken. Die sukzessive Überwälzung der Energiepreise auf die Verbraucherinnen und Verbraucher belastet im Prognosezeitraum den privaten Konsum deutlich. Die geplanten Entlastungspakete für Haushalte und Unternehmen dürften die Kaufkraft beziehungsweise den Arbeitsmarkt stabilisieren. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass die privaten Haushalte entsparen werden, was den Rückgang der realen Konsumausgaben dämpfen würde. Insgesamt erwartet der Sachverständigenrat ein reales Wachstum des deutschen Bruttoinlandsprodukts von 1,7 % in diesem Jahr und – 0,2 % im kommenden Jahr. Die Verbraucherpreisinflation wird nach der Prognose des Sachverständigenrates im Jahr 2022 bei 8,0 % bzw. im Jahr 2023 bei 7,4 % liegen. Die Prognose ist mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet. Sollte es in Deutschland im Prognosezeitraum zu einer Gasmangellage kommen, ist mit einer tiefen Rezession und nochmals höherer Inflation zu rechnen.

([https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf), S. 15, abgerufen am 7. April 2025).

- 118 Die vorstehenden Ausführungen tragen die Annahme einer Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe aufgrund eines exogenen Schocks bezogen auf ganz Deutschland. Davon erfasst wurde auch das Land Schleswig-Holstein.
- 119 Entsprechendes gilt für die Frage, ob deshalb aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten waren.

- 120 Hierzu führte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 2022/2023 aus, dass zur solidarischen Bewältigung der Energiekrise in Deutschland umfangreiche Maßnahmen gegen die Energieknappheit und zielgenaue Entlastungen notwendig seien

([https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223\\_Gesamtausgabe.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202223/JG202223_Gesamtausgabe.pdf), S. 1, abgerufen am 7. April 2025).

- 121 (b) Hinsichtlich der infolge des Ukrainekriegs ausgelösten Migrationsbewegungen lässt sich feststellen, dass Schleswig-Holstein im Jahre 2022 binnen kurzer Zeit mit den Auswirkungen der Aufnahme einer erheblichen Anzahl Geflüchteter aus der Ukraine konfrontiert war.

- 122 Den Zuwanderungsberichten des Landesamtes für Zuwanderung und Flüchtlinge Schleswig-Holstein ist für das Jahr 2022 ein im Ausländerzentralregister erfasstes Saldo aus Zu- und Abgängen Geflüchteter aus der Ukraine in Schleswig-Holstein von 30.938 Personen – dies entspricht in etwa der Einwohnerzahl Rendsburgs oder Itzehoes – zu entnehmen. Für das Jahr 2023 betrug das Saldo der Zu- und Abgänge 5.882 Personen

(Zuwanderung in Schleswig-Holstein, Monatlicher Bericht, Dezember 2023, S. 5, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads\\_zuwanderungsbericht/2023/2023\\_Dezember\\_Zuwanderungsbericht.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads_zuwanderungsbericht/2023/2023_Dezember_Zuwanderungsbericht.pdf), abgerufen am 7. April 2025; ähnliche Zahlen ergeben sich bei Heranziehung der Dokumente des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein),

für das Jahr 2024 betrug es 4.546 Personen

(Zuwanderung in Schleswig-Holstein, Monatlicher Bericht, Dezember 2024, S. 5, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads\\_zuwanderungsbericht/2024/2024\\_Dezember\\_Zuwanderungsbericht.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads_zuwanderungsbericht/2024/2024_Dezember_Zuwanderungsbericht.pdf), abgerufen am 7. April 2025).

Bei einem Bevölkerungsstand von 2.953.270 am 31. Dezember 2022 und 2.965.691 am 31. Dezember 2023 in Schleswig-Holstein

(Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistische Berichte, Kennziffer: A I 1 – j 23 SH, Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins 2023, Endgültige Ergebnisse zum 31. Dezember 2023 auf Basis des Zensus 2011, herausgegeben am 31. Mai 2024, [https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische\\_Berichte/bevoelkerung/A\\_I\\_1\\_j\\_S/A\\_I\\_1\\_j\\_23\\_SH.pdf](https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_I_1_j_S/A_I_1_j_23_SH.pdf), abgerufen am 7. April 2025)

ist mithin davon auszugehen, dass der Anteil geflüchteter ukrainischer Staatsangehöriger an der schleswig-holsteinischen Gesamtbevölkerung zum Ende des Jahres 2022 ca. 1 % und zum Ende des Jahres 2023 ca. 1,25 % betrug.

- 123 Gemessen an der Gesamtzahl der Aufnahmen über das Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge, das 37.434 Personen im Jahr 2022 erfasste sowie 16.523 Personen im Jahr 2023

(Zuwanderung in Schleswig-Holstein, Monatlicher Bericht, Dezember 2023, S. 6, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads\\_zuwanderungsbericht/2023/2023\\_Dezember\\_Zuwanderungsbericht.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/LAZUF/Aktuelles/Zuwanderungsbericht/Downloads_zuwanderungsbericht/2023/2023_Dezember_Zuwanderungsbericht.pdf), abgerufen am 7. April 2025),

lag der Anteil ukrainischer Geflüchteter im Jahr 2022 bei ca. 82 %, im Jahr 2023 bei ca. 35 %.

- 124 Angesichts der (u. a.) erforderlichen Unterbringung, Verpflegung, medizinischen und sozialen Betreuung – inklusive Beschulung und Kindertagesbetreuung – sowie Integration der aufgenommenen Personen zeigen diese Zahlen, dass die durch den Ukrainekrieg ausgelösten Fluchtbewegungen auch das Land Schleswig-Holstein im Jahr 2022 plötzlich und in spürbarem Maß betroffen haben.
- 125 (c) Auch eine Verschärfung der Sicherheitslage in Schleswig-Holstein – jedenfalls in dem durch den Notlagenbeschluss ausdrücklich in Bezug genommenen Bereich der Cybersicherheit – ist im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg eingetreten und hat im Land Auswirkungen entfaltet.
- 126 Im „Bericht über die Cybersicherheit unserer Infrastruktur“ der Landesregierung vom 7. November 2023 ist hierzu nachvollziehbar und unbestritten ausgeführt, es

seien vermehrt Cyberbedrohungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine aufgetreten, darunter sogenannter Hacktivismus durch gezielte Überlastungsangriffe (Distributed-Denial-of-Service-Angriffe, DDoS) und Kollateralschäden durch Cyber-Sabotage-Angriffe

(vgl. LT-Drs. 20/1584, S. 9).

- 127 Unmittelbare und/oder mittelbare Auswirkungen des Ukrainekriegs auf Schleswig-Holstein seien diesem Bericht zufolge nicht ausgeschlossen. Kriegerische Akte fänden auch im Cyber-Raum statt bzw. strahlten in diesen aus. In diesem Zusammenhang seien u. a. mutmaßlich politisch motivierte Überlastungsangriffe auf die Webseiten vieler Landes- und Bundesbehörden im April 2023 zu benennen, bei denen auch in Schleswig-Holstein das Landesportal über viele Stunden nicht erreichbar gewesen sei

(vgl. LT-Drs. 20/1584, S. 16; vgl. in diesem Zusammenhang auch den Bericht des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, „Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023“, S. 86, 30, <https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Lageberichte/Lagebericht2023.pdf>, abgerufen am 7. April 2025).

- 128 (3) Auch die SARS-CoV-2-Pandemie stellte eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV dar.
- 129 Dies hat das Bundesverfassungsgericht ohne nähere Ausführungen im Hinblick auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG angenommen

(BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 188; vgl. ebenso G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 135; Wendt, ebenda, Art. 115 Rn. 80; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 78; Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1507); Henneke, Die Verwaltung 2022, 399 (427); G. Kirchhof, NJW 2023, 3757 (3760); Meickmann, NVwZ 2021, 97 (99)).

- 130 Die vielfältigen Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht

(so BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 118)

zeigten sich im Bereich des Landes Schleswig-Holstein ebenso wie im übrigen Bundesgebiet (und darüber hinaus). Dazu zählen die massiven Auswirkungen der Lock-downs im wirtschaftlichen, kulturellen, schulischen und sozialen Bereich, ein Einbruch der Wirtschaft samt der daraus folgenden erheblichen Steuerausfälle und außergewöhnliche Ausgaben für den Gesundheitsschutz, die unter anderem zu einem deutlichen Investitionsstau in anderen Bereichen führten. Damit ist auch der erforderliche Notsituationscharakter in den Pandemieauswirkungen auf den hiesigen Verfassungsraum gegeben.

131 b) Die vorbezeichneten Krisenereignisse haben sich der Kontrolle des Staates entzogen.

132 aa) Nach der Gesetzesbegründung entziehen sich Notsituationen der staatlichen Kontrolle, wenn diese auf äußeren Einflüssen beruhen, die nicht oder im Wesentlichen nicht staatlich gesteuert oder beherrscht sind

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 4, unter Bezugnahme auf BT-Drs. 16/12410, S. 11).

133 Bei Naturkatastrophen ist dieses Merkmal in aller Regel qua definitionem erfüllt

(vgl. Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 30; Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 39; G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, a.a.O., Art. 109 Rn. 133).

Seine Bedeutung entfaltet es daher bei den (anderen) außergewöhnlichen Notsituationen.

134 Maßgeblich ist insoweit ein Moment der Unbeherrschbarkeit des Ereignisses, wodurch mittel- oder längerfristige Entwicklungen, etwa eine schleichende Anhäufung von Staatsschulden, ausgeschlossen werden sollen. Die Folgen von Krisen, die lange absehbar waren oder gar von der öffentlichen Hand verursacht worden sind, dürfen nicht mit Notkrediten finanziert werden

(vgl. m. w. N. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 109; vgl. auch Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Art. 115 Rn. 187 (105. EL August 2024); Heun, in:

Dreier, a.a.O., Art. 109 Rn. 45; G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, a.a.O., Art. 109 Rn. 132).

- 135 Da die Vorschrift selbst den Begriff des „Staates“ nicht konkretisiert, ist klarzustellen, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Landes Schleswig-Holstein entziehen muss. Es kommt mithin lediglich auf die Handlungsoptionen des Landes Schleswig-Holstein an

(vgl. zu Art. 61 LV Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, a.a.O., Art. 61 Rn. 31; entsprechend für das Land Brandenburg, VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 104; vgl. zu Art. 109 GG Siekmann, in: Sachs, a.a.O., Art. 109 Rn. 78b; ebenso G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, a.a.O., Art. 109 Rn. 132).

- 136 bb) Für dieses Tatbestandsmerkmal gilt derselbe Prüfungsmaßstab, der auch für die Tatbestandsmerkmale der Naturkatastrophe und der außergewöhnlichen Notsituation herangezogen wird, mithin eine Vollkontrolle

(vgl. schon BT-Drs. 16/12410, S. 11; auch das Bundesverfassungsgericht geht im Hinblick auf die grundgesetzliche Regelung von vollumfänglicher verfassungsgerichtlicher Prüfung aus, vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 115 ff.; ebenso für das Land Brandenburg VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 109).

- 137 cc) Das Sturmflutereignis hat sich als ein Phänomen höherer Gewalt der Kontrolle des Landes Schleswig-Holstein entzogen.

- 138 Auch der Ukrainekrieg und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Land Schleswig-Holstein haben sich der Kontrolle des Landes entzogen

(vgl. für die grundgesetzliche Regelung Heintzen, NVwZ 2022, 1505 (1506); wohl auch Koriath, JZ 2024, 43 (45); G. Kirchhof, NJW 2023, 3757 (3760); Henneke, VBIBW 2023, 265 (267 f.); a. A., dies jedoch nicht für den Ukrainekrieg begründend Siekmann, in: Sachs, a.a.O., Art. 109 Rn. 78e).

Diese haben das staatliche Gemeinwesen in Schleswig-Holstein vor große Herausforderungen gestellt, die gerade durch die Unbeherrschbarkeit der für die Krise maßgeblichen Ereignisse und damit ausgelösten Entwicklungen gekennzeichnet waren. Die konkreten krisenhaften Verwerfungen waren für das Land Schleswig-Holstein weder absehbar noch wurden sie von ihm verursacht

(so für das Land Brandenburg VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 –, juris Rn. 139).

- 139 Entsprechendes gilt für die SARS-CoV-2-Pandemie und ihre Auswirkungen in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht in Schleswig-Holstein. Auch die Schwierigkeiten einer weltweit grassierenden Pandemie mit ihren vielschichtigen Auswirkungen haben das staatliche Gemeinwesen von Beginn der Pandemie an vor Herausforderungen gestellt, die sich insbesondere aus ihrer immanenten Unberechenbarkeit ergaben. Dabei waren auch die SARS-CoV-2-Pandemie und ihre Auswirkungen in ihrer Entwicklung weder absehbar noch sind sie von der öffentlichen Hand verursacht worden

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 189).

- 140 c) Das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage (zur Auslegung aa) ist zwar verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar (bb). Dem gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum korrespondiert aber eine Darlegungslast (cc), der der Gesetzgeber vorliegend nicht genügt hat (dd).

- 141 aa) Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat bei der Einführung des heutigen Art. 61 Abs. 3 LV (des damaligen Art. 53 LV a. F.) keine weiteren Ausführungen dazu gemacht, was er unter einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage versteht. Mit Art. 53 LV a. F. sollte von der Befugnis des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 GG zum Erlass einer notlagenbedingten Ausnahmeregelung vom Verbot der Nettoneuverschuldung Gebrauch gemacht werden

(LT-Drs. 17/546, S. 4),

sodass deren Begründung herangezogen werden kann.

- 142 Der Begründung des Gesetzentwurfs für die Einführung von Art. 109 GG zufolge bezieht sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen bzw. zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation

(BT-Drs. 16/12410, S. 11).

143 Dieser Finanzbedarf kann sowohl aus durch die Notlage neu entstandenen Aufgaben und den hierfür notwendigen Ausgaben als auch aus einem durch die Notlage bedingten Wegfall von Einnahmen oder einer Kombination beider Varianten bestehen. Zwischen diesem Finanzbedarf und der Notlage muss ein kausaler Zusammenhang bestehen in dem Sinne, dass Finanzbedarf und Notlage konkret und direkt zusammenhängen.

144 Ferner muss der (zusätzliche) Finanzbedarf im Hinblick auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit erheblich sein, also den Gesamthaushalt spürbar belasten

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 110-112; StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 – juris Rn. 245-247; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 – juris Rn. 105).

145 bb) Wegen des ihm zustehenden Budgetrechts kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe des anzusetzenden Mehrbedarfs zu

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 122).

Er hat die haushalterischen, gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Notlage einzuschätzen und zu bewerten

(vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 248 unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 – 2 BvF 1/82 –, BVerfGE 79, 311, juris Rn. 89).

146 Dies ist verfassungsrechtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung des Ergebnisses dieser gesetzgeberischen Einschätzung, nämlich der nominellen Höhe des von ihm zugrunde gelegten krisenbedingten Finanzbedarfs, kommt nicht in Betracht.

147 Das Landesverfassungsgericht trägt damit dem Umstand Rechnung, dass das Ergebnis der gesetzgeberischen Erhebungen zur krisenbedingten Beeinträchtigung der Finanzlage zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen ist, die sich

gerichtlicher Überprüfung entziehen. Krisenbedingte Auswirkungen auf öffentliche Haushalte lassen sich nicht durch konkret bestimmbare Maßstäbe, Parameter, Kennziffern oder gar Beträge quasi objektiv-wissenschaftlich festlegen. Die verfassungsgerichtlichen Kontrollmöglichkeiten stoßen schließlich angesichts des Erfordernisses schwieriger Prognosen über den Umfang von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben, der Entwicklungsoffenheit des Sachverhalts und der Komplexität der Entscheidung an ihre Funktionsgrenze

(vgl. zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, SchlHA 2017, 56 = LVerfGE 28, 379 = NordÖR 2017, 166, juris Rn. 94 m. w. N.).

- 148 cc) Die Annahme eines Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums kann aber nicht dazu führen, dass jedwede verfassungsgerichtliche Kontrolle der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage entfällt. Verfassungsrechtlich geboten und möglich ist jedenfalls eine gerichtliche Überprüfung, ob der Gesetzgeber die Ermittlung des maßgeblichen Sachverhalts, seine Prognosen über die Entwicklung der Notlage und die Bewertung von Grund und Höhe der diesbezüglich anstehenden Aufgaben dargelegt hat.
- 149 Aus dem Ausnahmecharakter der Notkreditaufnahme gegenüber der Grundregelung des ausgeglichenen Haushalts folgt eine besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers bezüglich seiner Darlegungen zur krisenbedingten Beeinträchtigung der Finanzlage. Eine Einbettung der Notkreditaufnahme in das allgemeine Gesetzgebungsverfahren zum Haushaltsgesetz birgt die Gefahr, dass im Rahmen dieser komplexen Materie, die üblicherweise mit sehr umfangreichen dem Haushaltsgesetzgeber von der Regierung als Gesetzesinitiator zur Verfügung gestellten Unterlagen, Aufstellungen und Plänen einhergeht, die Notkreditaufnahme lediglich als einer von vielen verschiedenen Unterpunkten des Gesetzgebungsverfahrens abgehandelt wird. Deshalb muss auch bei einem Beschluss über die Notlagenkreditaufnahme, der gleichzeitig mit dem Gesetz über den regulären Haushalt verabschiedet wird, gewährleistet sein, dass die wesentlichen Grundlagen und Folgen der Notkreditaufnahme für die Abgeordneten erkennbar werden, um sicherzustellen, dass ihnen die Besonderheit dieses Teils des Haushaltsgesetzes bewusst ist.

150 Für das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gemäß Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV heißt das, dass die Überlegungen zu den wesentlichen Elementen der Sachverhaltsermittlung und -bewertung nicht nur tatsächlich stattgefunden, sondern auch in den Beschluss- und Gesetzesmaterialien Niederschlag gefunden haben müssen. Den Gesetzgeber trifft insoweit eine Dokumentations- und Begründungspflicht. Denn erst mit einer solchen Darlegung wird eine (eingeschränkte) Kontrolle durch das Verfassungsgericht möglich

(vgl. StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 – juris Rn. 254-258).

151 Soweit verschiedene Naturkatastrophen bzw. Notsituationen festgestellt werden oder – wie vorliegend – eine Notsituation auf das Aufeinandertreffen verschiedener Krisen gestützt wird, ist, soweit sich die haushalterischen Auswirkungen differenzieren lassen, darzulegen, wie sich die finanzielle Gesamtbeeinträchtigung auf die einzelnen Krisensituationen aufteilt.

152 Im Hinblick auf die dabei vom Gesetzgeber zu erfüllenden Anforderungen kommt diesem ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Art. 61 Abs. 3 LV legt den Gesetzgeber nicht auf ein bestimmtes methodisches Vorgehen fest. Im Grundsatz steht es ihm frei zu entscheiden, welche Herangehensweise er wählt, um sich ein realitätsnahes Bild über Vorliegen und Ausmaß der notlagenbedingten haushalterischen, gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen und deren Erheblichkeit zu verschaffen. So kann er sich unter anderem wirtschaftlicher Gutachten, Schadensschätzungen, Steuerschätzungen, statistischer Erfassungen und Prognosen, sonstiger Sachverständigengutachten etc. bedienen.

153 Aus der besonderen Unsicherheit, die eine Notlage im Sinne des Art. 61 Abs. 3 LV kennzeichnen kann, folgt zudem, dass die anzustellenden Überlegungen und Prognosen gegebenenfalls aufgrund der Dringlichkeit der Situation nur auf einer weitgehend unsicheren Datengrundlage beruhen können und daher auch grobe Schätzungen unter Umständen die Anforderungen erfüllen können.

154 Inhaltlich hat der Gesetzgeber näher auszuweisen, also transparent werden zu lassen, wie er das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung festgestellt hat. Der

Gesetzgeber muss zumindest näherungsweise die Größenordnung der finanziellen Belastung benennen und insofern eine begründete Prognose abgeben. Hierfür ist es erforderlich, die verschiedenen Faktoren der Auswirkungen der Notlage zu identifizieren und den konkreten und direkten Zusammenhang der sich hieraus ergebenden finanziellen Belastung zu erläutern. Dabei sind die Anforderungen an die Darlegung umso strenger, je weiter der angegebene Finanzbedarf bzw. die diesem zugrundeliegenden Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zeitlich oder sachlich von der betreffenden Naturkatastrophe bzw. Notsituation entfernt sind. Denn es ist zu erwarten, dass der Gesetzgeber bei längerem Zurückliegen des auslösenden Krisenereignisses die Folgen der Notlage immer besser einschätzen kann und daher die mit einer Prognose notwendigerweise verbundene Unsicherheit immer geringer wird. Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast bei mehrfacher Inanspruchnahme von Notkrediten in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die zugrundeliegende Notlage (zumindest teilweise) identisch ist, und auch dann, wenn in den vorgehenden Haushaltsjahren Notkredite zwar bewilligt, aber nicht in Anspruch genommen worden sind

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 150-153).

Eine über mehrere Jahre hinweg andauernde, auf einem auslösenden Krisenereignis, das mit erheblichen Veränderungen einherging, beruhende, schließlich aber insgesamt stabilisierte Situation kann als noch notlagenbedingte erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage angesehen werden. Das gilt aber nur dann, wenn konkret dargelegt wird, warum der Haushaltsgesetzgeber davon ausgeht, dass diese Situation weiterhin einer gesonderten Berücksichtigung im Haushalt unter Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung bedarf. Soweit krisenbedingt Förderungen durch den Bund oder die Europäische Union erfolgen, sind zudem die angenommenen Lücken zwischen den durch diese zur Verfügung gestellten Mitteln und dem auf Landesebene für notwendig befundenen tatsächlichen Finanzbedarf aufzuzeigen

(vgl. VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 – juris Rn. 149).

- 155 Unzureichend ist es hingegen regelmäßig, zur Begründung der Höhe der Beeinträchtigungen lediglich auf die in den Einzelplänen genannten geplanten Maßnahmen zu verweisen, es sei denn aus den dortigen Erläuterungen ergeben sich weitere Hinweise auf die angewandte Herangehensweise zur Bestimmung der Höhe der den Maßnahmen zugrundeliegenden notlagenbedingten Beeinträchtigung der Staatsfinanzen. Denn der Systematik des Art. 61 Abs. 3 LV ist immanent, dass bei Vorliegen der geschriebenen und ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen Kredite zur Finanzierung von Einzelmaßnahmen in einer Größenordnung aufgenommen werden können, die die krisenbedingte Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes sowohl unter- als auch überschreiten können

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 145).

Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass sich aus der Summe der zu finanzierenden Einzelmaßnahmen nicht einfach auf die Höhe der vom Landtag im Ausgangspunkt festgestellten notlagenbedingten Beeinträchtigungen der staatlichen Finanzlage rückschließen lässt.

- 156 Zu den wesentlichen Elementen der Begründung gehört zudem eine Erläuterung, warum die finanzielle Belastung des Staates durch die Notlage aus Sicht des Gesetzgebers „erheblich“ ist. Erforderlich ist insoweit, dass der Gesetzgeber die von ihm zugrunde gelegte finanzielle Beeinträchtigung in Relation zur Haushaltslage insgesamt setzt und begründet, weshalb der festgestellte außerordentliche Bedarf gemessen am Gesamthaushalt von erheblicher Natur ist

(vgl. zu dieser Relation auch VerfG Brandenburg, Urteil vom 21. Juni 2024 – VfGBbg 22/23 – juris Rn. 140; ähnlich StGH Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783 –, juris Rn. 247).

- 157 dd) Weder im Notlagenbeschluss noch in den im Gesetzgebungsverfahren erstellten Dokumenten hat der Gesetzgeber eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage in der nach den obigen Maßstäben erforderlichen Deutlichkeit dargelegt.

- 158 Zwar finden sich Darlegungen zu einzelnen der wesentlichen Elemente der Begründung der erheblichen Beeinträchtigung im Notlagenbeschluss selbst (LT-Drs. 20/1978(neu)), in der dort in Bezug genommenen Anlage 7 „Aus Notkredit finanzierte Ausgabeansätze im Haushalt 2024 einschließlich kommunaler Mittel für die Ostsee-Sturmflut“ zu Umdruck 20/2790 „Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2024“ (Nachschiebeliste), in dem Anschreiben der Finanzministerin zu diesem Umdruck sowie in den Einzelplänen des Haushaltsgesetzes 2024. Jedoch erfüllen diese Darlegungen – auch zusammengekommen – nicht die oben aufgeführten Anforderungen.
- 159 Soweit die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage aufgrund aller drei benannten Krisen und der aus ihrem Zusammentreffen laut Notlagenbeschluss folgenden Notlage nur durch die Benennung der insgesamt beabsichtigten Kreditsumme dargelegt werden soll, so ist dies haushalterisch grundsätzlich nachvollziehbar. Dieser Ansatz verkennt aber die Struktur des Art. 61 Abs. 3 LV. Denn die Kreditsumme ist allein das Ergebnis der Addition derjenigen Beträge, die in den Einzelplänen des Haushaltsgesetzes 2024 (wie auch in der im Notlagenbeschluss in Bezug genommenen Anlage 7 zu Umdruck 20/2790, die eine Zusammenstellung dieser notkreditfinanzierten Haushaltstitel darstellt) für konkrete Maßnahmen, die der Haushaltsgesetzgeber auf die Notlage bzw. die drei ihr zugrundeliegenden Krisen stützt, vorgesehen ist. Ein solcher Verweis genügt aber nach den oben dargelegten Maßstäben nicht den Darlegungsanforderungen, da zwar die Ausgaben im Haushalt einen Finanzbedarf indizieren, nicht aber vollständig begründen können. Die Summe der als kreditfinanziert geplanten Maßnahmen ist nicht identisch mit der Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage.
- 160 Aus demselben Grund sind auch die Ausführungen im Anschreiben der Finanzministerin zu Umdruck 20/2790 nicht geeignet, eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage dazulegen. Denn das Anschreiben bezieht sich einzig auf (im Rahmen der Nachschiebeliste geänderte) Haushaltstitel und damit einzelne Maßnahmen (teils zu Maßnahmengruppen zusammengefasst), geht jedoch nicht auf die finanzielle Beeinträchtigung als solche ein.

- 161 Eine anderweitige Begründung der Einschätzung der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage lässt sich auch den übrigen Dokumenten des Gesetzgebungsverfahrens bzw. den Erläuterungen zum Notlagenbeschluss nicht entnehmen. Der Gesetzgeber hat zu berücksichtigen, dass jedes Haushaltsjahr für sich steht. Der Umstand, dass eine Notlage bereits im vorhergehenden Haushaltsjahr festgestellt wurde, macht eine Begründung in diesem Haushaltsjahr nicht entbehrlich.
- 162 Soweit der Notlagenbeschluss eine Darstellung der festgestellten Krisen und eine (teilweise) Auflistung der geplanten Maßnahmen (aufgeteilt auf die drei Krisen) enthält, lässt sich hieraus zwar auf einige der in den Blick genommenen Faktoren der Auswirkungen schließen; es ergibt sich jedoch kein vollständiges Bild. Vereinzelt finden sich hier auch Angaben zu aufgrund von fortgeführten, auf mehrere Jahre ausgelegten Programmen in den Vorjahren entstandenen Kosten, die Hinweise auf eine Beeinträchtigung im Haushaltsjahr 2024 geben können. Dies geschieht jedoch zum einen nicht durchgehend, sodass damit kein Gesamtüberblick über die angenommene Beeinträchtigung der Finanzlage gewährleistet ist. Zum anderen finden sich keinerlei Ausführungen dazu, ob Beträge der Vorjahre der Prognose nach in derselben Höhe wieder erforderlich sein sollten oder ob diese nunmehr voraussichtlich geringer ausfallen werden oder sogar noch Steigerungen zu erwarten sind.
- 163 Beispielsweise ist im Hinblick auf Geflüchtete aus der Ukraine nicht dargelegt, mit wie vielen Schutzsuchenden die Landesregierung gerechnet hat. Prognosen hierzu wären zu erwarten gewesen, da bei Beschlussfassung jedenfalls die Migrationszahlen für 2022 und zumindest in großen Teilen auch diejenigen für 2023 vorgelegen haben. Ebenso fehlt eine Darlegung der pro Person voraussichtlich anfallenden Kosten für Unterbringung und Versorgung, aus der die diesbezügliche finanzielle Belastung des Landes hätte hochgerechnet werden können. Der Notlagenbeschluss gibt insofern lediglich an, aufgrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sei es geboten, weiterhin in die Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung sowie medizinische und soziale Versorgung von Asylsuchenden und Schutzsuchenden aus der Ukraine zu investieren. Die Landesregierung habe beschlossen, künftig 10.000 Plätze in Landesunterkünften bereitzustellen. Konkrete Finanzbedarfe werden hieraus jedoch nicht abgeleitet.

- 164 Gleiches gilt hinsichtlich der Betreuung und Beschulung ukrainischer Kinder. Insofern wird zwar im Notlagenbeschluss aufgeführt, dass 8.000 aus der Ukraine geflüchtete Kinder und Jugendliche zum 4. Februar 2024 an Schulen in Schleswig-Holstein unterrichtet würden, wofür erhebliche Personalmaßnahmen durchgeführt worden seien. Es finden sich jedoch keinerlei Ausführungen zu den Kosten der Betreuung und Beschulung der ukrainischen Kinder und Jugendlichen oder zu ihrer Kalkulation. Die Kosten müssten jedoch, da die Personalmaßnahmen bereits durchgeführt wurden, bekannt gewesen sein.
- 165 Zu den aufgeführten Kostensteigerungen bei Hochbaumaßnahmen und Bewirtschaftungskosten des Landes sowie krisenbedingten Mehrkosten (S. 16-17 des Notlagenbeschlusses) fehlt es schon an einer Bezifferung der Kostensteigerungen, die eine Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage darstellen könnten. Es wird nur aufgezeigt, dass die Steigerungsraten der Jahre 2020 bis 2023 deutlich über den Steigerungsraten der Vor-Krisen-Jahre gelegen hätten. Auch die angeführten Folgekosten einer Bauunterbrechung oder Verzögerung neuer Bauvorhaben werden nicht beziffert.
- 166 Lediglich für Einzelpläne finden sich Erläuterungen zum notlagenbedingten Mehrbedarf, eine Gesamtbetrachtung der geplanten Kredite geschieht jedoch nicht (auch nicht bezogen auf die drei einzelnen angeführten Krisen). Dies wäre jedoch gerade in Anbetracht des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums erforderlich gewesen, da dieser auch darauf beruht, dass die geplanten Einzelmaßnahmen gegenseitige Wechselwirkungen aufweisen, die jedenfalls nicht auf den ersten Blick erkennbar sind, sondern einer konkreten Erläuterung bedürfen.
- 167 Insbesondere in Anbetracht der erhöhten Darlegungslast bei länger zurückliegenden Notlagen (wie etwa der als solche für beendet erklärten SARS-CoV-2-Pandemie) und hinsichtlich bereits vor dem Eintritt der Notlage beabsichtigten, krisenunabhängigen Maßnahmen (wie etwa solchen zur Umsetzung der Energiewende aus Klimaschutzgründen) genügen die Ausführungen in den Beschluss- und Gesetzesmaterialien nicht, um eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage nachvollziehbar darzulegen.

- 168 Allein hinsichtlich der Ostseesturmflut wird im Notlagenbeschluss eine Größenordnung der Schäden in Höhe von 200 Mio. Euro benannt. Es existiert insofern auch eine Liste der von den Ämtern und Gemeinden gemeldeten Schäden (LT-Umdr. 20/2309). Da diese nur etwa einen Monat nach der Ostseesturmflut erstellt wurde, ist auch verständlich, dass die Liste nur grobe Schätzungen enthalten kann und für einige der gemeldeten Schäden keine Schadenssumme beziffert wurde. Eine erste grobe Kalkulation liegt damit vor. Allerdings sind zum einen zwischen der Erstellung dieser Liste und der Verabschiedung des Notlagenbeschlusses und des Haushaltsgesetzes 2024 weitere vier Monate vergangen. Zum anderen ist die Summe der in der Liste gemeldeten Schäden nicht identisch mit der im Notlagenbeschluss angegebenen Schadenshöhe von 200 Mio. Euro. Eine Erklärung der Abweichung ist nicht ersichtlich. Darüber hinaus ist die Schadensliste zwar ein Dokument des Landtags, soweit ersichtlich jedoch lediglich dem Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss und damit nicht dem gesamten Landtag als Haushaltsgesetzgeber übersandt worden. Ob die diesbezüglichen Angaben dennoch zur Darlegung einer Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage durch die Ostseesturmflut genügen, kann vorliegend dahinstehen.
- 169 Denn es fehlt insgesamt – auch in Bezug auf die Ostseesturmflut – an einer Darlegung der Erheblichkeit der Beeinträchtigung. Zu dieser Frage finden sich in den Dokumenten des Gesetzgebungsverfahrens mit Ausnahme der Feststellung, dass die Beeinträchtigung erheblich sei, keinerlei Erläuterungen. Es kann bezüglich der Ostseesturmflut offen bleiben, ob die Beeinträchtigung durch die angegebenen 200 Mio. Euro „erheblich“ ist. Dies ist bei einem solchen Betrag zwar grundsätzlich denkbar. Es wären dann aber jedenfalls Angaben dazu erforderlich gewesen, warum diese Summe im Verhältnis zur Finanzlage des Landes im Jahr 2024 als erheblich i.S.d. Art. 61 Abs. 3 LV angesehen wird.
- 170 d) Das darüber hinaus erforderliche ungeschriebene Tatbestandsmerkmal eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs (aa) ist zwar verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar (bb). Die verfassungsrechtlich gebotenen Darlegungen des Gesetzgebers (cc) sind aber in weiten Teilen nicht ausreichend, um eine fehlerfreie Einschätzung und Beurteilung des Tatbestandsmerkmals seitens des Gesetzgebers feststellen zu können (dd).

- 171 aa) Über den Wortlaut des Art. 61 Abs. 3 LV hinaus ist weiter erforderlich, dass ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe bzw. der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen existiert. Voraussetzung ist also ein konkreter Bezug zwischen der Krise und den durch die notlagenbedingte Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssen gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar und geeignet sein, die Bewältigung und Überwindung der Notlage sowie die Vorbeugung von Notlagen zu fördern

(vgl. in Bezug auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 125-136).

- 172 Ausdrücklich wird ein solcher Veranlassungszusammenhang im Wortlaut des Art. 61 Abs. 3 LV nicht erwähnt. Dieses Erfordernis ergibt sich aber im Wege der systematischen Auslegung des Art. 61 LV. Denn Art. 61 Abs. 3 LV sieht eine Ausnahme vom Erfordernis eines ausgeglichenen Haushalts gerade nur für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vor. Nur solche Ausgaben, die zur Bewältigung dieser Notlagen gemacht werden, können durch Kredite nach Art. 61 Abs. 3 LV finanziert werden; eine generelle Kreditermächtigung liegt darin nicht

(vgl. in Bezug auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 129).

- 173 Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Einzelmaßnahmen scheidet aus, da deren Wirksamkeit nicht nur einer Prognoseunsicherheit unterliegt, sondern sie zudem auch jeweils Teil eines Maßnahmenpakets oder übergreifenden Konzepts sind. Zudem hängt ihre Effektivität gegebenenfalls voneinander ab und wirkt jedenfalls aufeinander ein. Es muss daher die Eignung der Gesamtheit der Maßnahmen in Abhängigkeit von der jeweiligen Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Notsituation vorliegen

(vgl. in Bezug auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 134-135).

- 174 bb) Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Budgetrechts des Parlaments, das mit erheblichen Planungs- und Prognoseunsicherheiten belastet ist, ist die verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit des Veranlassungszusammenhangs eingeschränkt. Dem Landesverfassungsgericht obliegt lediglich die Prüfung, ob die Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 137 ff., 142).

- 175 Durch diese Einschränkung der Kontrolldichte droht keine Aushöhlung der durch den verfassungsändernden Gesetzgeber mit der Einführung von Art. 61 Abs. 3 LV beabsichtigten Einschränkung des staatlichen Kreditaufnahmespielraums. Denn erst wenn die geschriebenen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind, eröffnet Art. 61 Abs. 3 LV dem Haushaltsgesetzgeber einen Spielraum in Bezug auf die genaue Höhe der aufgrund der Notlage erforderlichen Kreditaufnahme und die hierdurch zu finanzierenden Maßnahmen. Erforderlich ist damit nicht eine Überprüfung sämtlicher einzelner im Haushaltsplan aufgeführter Titel und Untertitel, für die der Haushaltsgesetzgeber einen Bezug zur Notlage und eine Finanzierung durch entsprechende Notkredite vorgesehen hat, sondern eine Prüfung der Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Darlegungen des Gesetzgebers zum konkreten Bezug der Notlage zu den über die außerregulären Kreditermächtigungen finanzierten Maßnahmen.

- 176 Die Angemessenheit der notlagenbedingten Kreditaufnahme unterliegt im Weiteren keiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Ein Grundsatz der „haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit“ lässt sich der Verfassung gerade nicht entnehmen

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 148),

woraus auch folgt, dass die Höhe der Kreditaufnahme nicht auf die festgestellte Größenordnung der finanziellen Beeinträchtigung begrenzt ist.

- 177 Insbesondere scheidet eine Überprüfung der Maßnahmen und Maßnahmenpakete anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aus, da sie eine konkrete Abwägung zwischen den geeigneten Mitteln zur Abwehr der außergewöhnlichen Notsituation zum Gegenstand haben, die rein politische Entscheidungen beinhaltet

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 144).

- 178 cc) Mit seinem Gestaltungsspielraum korrespondierend trägt der Gesetzgeber allerdings eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, die erst die – eingeschränkte – verfassungsgerichtliche Prüfung der Einschätzung des Gesetzgebers ermöglicht

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 149).

- 179 Darzulegen ist die Prognose, wie die kreditfinanzierten Maßnahmenpakete zur Überwindung und Vorbeugung der Notlage beitragen. Das Darlegungserfordernis im Einzelnen ist abhängig von der Art der jeweiligen Krisensituation und ihrer Bewältigung. Grundsätzlich gilt, dass bei längerem Zurückliegen der die Notkreditaufnahme auslösenden Krise und mehrfacher Inanspruchnahme von Notkrediten in aufeinander folgenden Haushaltsjahren die Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung detaillierter darzulegen ist. Denn die aufgrund der Krisensituation bestehende Unsicherheit wird im Verlauf der Zeit und mit den Erfahrungen aus vorherigen (notkreditfinanzierten) Maßnahmen zur Bewältigung der Krise immer geringer. Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast bei solchen Maßnahmen, die bereits vor dem Eintritt der Notlage geplant oder jedenfalls beabsichtigt waren, sowie bei solchen Maßnahmen, die einzig oder primär der Vorbeugung ähnlicher Notlagen dienen.

- 180 Dabei ist es entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen nicht erforderlich, jede einzelne Maßnahme aufzulisten und zu begründen. Gruppen zusammengehöriger Maßnahmen und Maßnahmenpakete sind aber gerade auch aufgrund der möglichen Wechselwirkungen einzelner Maßnahmen zu erläutern. Insbesondere gilt dies, wenn es sich aufgrund des längeren Zurückliegens des auslösenden Krisenereignisses bereits um spezifischer ausgearbeitete Konzepte handelt als dies etwa

in der ersten, notwendigerweise schnellen Reaktion auf ein akutes Ereignis möglich ist. Auch die wiederholte Inanspruchnahme von Notkrediten in aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren (wie hier für die SARS-CoV-2-Pandemie und den Ukraine-krieg) erhöht die Darlegungslast des Gesetzgebers

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 199-200).

- 181 Für Investitionen oder Unterstützungen bestimmter Wirtschaftsbereiche sowie für solche Maßnahmen, die auf einen Ausgleich einer krisenbedingten Entwicklung abstellen, die sich – mit entsprechendem Abstand zum auslösenden Krisenereignis – zwischenzeitlich als permanente Veränderung herausgestellt hat, bedarf es einer besonderen, ausdrücklichen und konkreten Darlegung eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zur Notlage. Dies gilt insbesondere deshalb, weil gerade in den zuletzt genannten Fällen der Zweck des Art. 61 LV, den weiteren Anstieg der Schulden des Landes zu verhindern, und auch der Ausnahmecharakter seines Absatzes 3, der die in der Krisensituation notwendige Flexibilität gewähren, aber gleichzeitig eine dauerhafte Neuverschuldung vermeiden soll

(vgl. LT-Drs. 17/546, S. 3-4),

zu erodieren droht.

- 182 dd) Die Darlegungen im Notlagenbeschluss erfüllen diese Voraussetzungen in weiten Teilen nicht.

- 183 (1) Nach den Ausführungen im Notlagenbeschluss

(LT-Drs. 20/1978(neu), S. 8-12)

ist nur teilweise nachvollziehbar, dass die aufgeführten Maßnahmen zur Überwindung der durch die SARS-CoV-2-Pandemie hervorgerufenen Krise geeignet sind. Hinsichtlich der SARS-CoV-2-Pandemie gelten erhöhte Darlegungsanforderungen. Diese war als solche bereits zum Zeitpunkt des Notlagenbeschlusses für beendet erklärt worden und zeitigte auch nach den Darlegungen des Gesetzgebers nur noch Nachwirkungen. Die Unsicherheiten der ersten „Chaosphase“ der Krise waren also

überwunden und sowohl die längerfristigen Folgen der Pandemie als auch die Geeignetheit der vom Haushaltsgesetzgeber geplanten Maßnahmen zur Beseitigung dieser Folgen bzw. zur Vorbeugung einer solchen Notsituation ließen sich bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts 2024 besser einschätzen.

- 184 Tragfähig mögen insofern die Darlegungen zu bereits in den Vorjahren aufgelegten Hilfsprogrammen sein, die im Haushaltsjahr 2024 (weiter) abgerechnet werden sollten, sowie zu Entschädigungen und Erstattungen, die aufgrund der Länge von Antragsfristen auch noch im Jahr 2024 beantragt werden konnten oder jedenfalls ausbezahlt werden mussten. Gleiches gilt für die 2024 anstehende Schlussrechnung des ÖPNV-Rettungsschirms aus dem Jahr 2022. Auch der sachliche Veranlassungszusammenhang der Stärkung der Schulpsychologie und der Fortführung des Programms „Aufholen nach Corona“ bis zum Ende des Schuljahrs 2023/2024 ist schlüssig dargelegt. Es ist plausibel, dass die Schülerinnen und Schüler zur Verarbeitung der Pandemie und zum Aufholen der Lernrückstände eine gewisse Zeit benötigten, und dass ein solches Programm nicht im laufenden Schuljahr beendet werden sollte.
- 185 Nicht mehr nachvollziehbar dargelegt ist dagegen die Eignung einer Erhöhung der ÖPNV-Kommunalisierung zur Überwindung der SARS-CoV-2-Pandemie. Es bleibt insofern schon unklar, welche Mehrkosten die SARS-CoV-2-Pandemie verursacht hat, die sich auch im Jahr 2024 noch niederschlugen. Die zuvor aufgeführten massiven Rückgänge der Fahrgastzahlen und damit einhergehenden Einnahmeausfälle sind weder Mehrkosten noch ist schlüssig dargelegt, dass sie im Jahr 2024 noch auftraten. Ebenfalls unklar bleibt der Zusammenhang zwischen der SARS-CoV-2-Pandemie und der angestrebten Stärkung der solitären Kurzzeitpflege. Die vage und pauschale Angabe „im Hinblick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie“ lässt nicht erkennen, inwiefern die vorgesehenen Maßnahmen zu Überwindung der Notlage geeignet waren. Gleiches gilt für den geplanten Ausbau der Schulinfrastruktur und der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote. Soweit dort auf Kostensteigerungen abgestellt wird, ist den Ausführungen nicht zu entnehmen, warum diese auch im Jahr 2024 noch konkret krisenbedingt waren und nicht inzwischen die neue Normalsituation darstellten, die von den Schulträgern wie auch dem Land in den kommenden Jahren im selben Maß weiterhin zu bewältigen sein würde und

gerade keine Ausnahmesituation (mehr) darstellte. Die Geeignetheit der Stärkung der kommunalen Infrastruktur durch Zuweisungen des Landes an die Kreise und Gemeinden für Investitionen in den Radverkehr zur Überwindung der SARS-CoV-2-Pandemie ist ebenfalls nicht verständlich; der Notlagenbeschluss stellt insofern schon keinen Zusammenhang zur SARS-CoV-2-Pandemie her. Soweit man diesen aus den vorhergehenden, auf die Schulinfrastruktur bezogenen Äußerungen zu pandemiebedingten Steuerausfällen und Kostensteigerungen herleiten wollte, fehlt es auch insofern an aufgrund des Zeitablaufs seit der SARS-CoV-2-Pandemie erforderlichen detaillierten Darlegungen. Nicht erläutert und damit unklar bleibt auch der konkrete Zusammenhang weiterer Investitionen in die Stärkung der Krankenhausinfrastruktur nach dem Ende der Pandemie. Soweit hinsichtlich der Maßnahmen zur Stärkung und Entlastung des UKSH auf verstetigte Kosten abgestellt wird, ist den Ausführungen gerade eher zu entnehmen, dass diese die neue Normalsituation darstellten und damit nicht mehr zur Überwindung der Krise geeignet waren. Gleiches gilt, wie oben dargestellt, hinsichtlich gestiegener Energiepreise und allgemeiner Kostensteigerungen. Keinen Zusammenhang zur SARS-CoV-2-Pandemie stellt der Notlagenbeschluss her bezüglich der vorgesehenen Maßnahmen zu Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Denkbar als Hintergrund hierfür sind insofern auch allgemeine Kostensteigerungen, hinsichtlich derer aber die obigen Ausführungen ebenso gelten. Fürderhin ist nicht nachvollziehbar, dass Maßnahmen zur Stärkung der Digitalisierung weiterhin zur Überwindung der SARS-CoV-2-Pandemie geeignet sind. Der Notlagenbeschluss stellt insofern lediglich allgemein auf die dauerhafte Stärkung der Handlungsfähigkeit des Staates und der schleswig-holsteinischen Wirtschaft und Gesellschaft ab, sodass eine konkrete Eignung zum aktuellen Zeitpunkt nicht erkennbar ist. Vielmehr handelt es sich der Begründung nach um eine dauerhaft auch in den kommenden Jahren weiter anstehende Aufgabe der generellen Krisenprävention, die zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr auf die SARS-CoV-2-Pandemie zurückgeführt werden kann. Die nach den oben dargelegten Maßstäben erforderliche konkrete Darlegung eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zur Notlage für neue (oder auch wiederholte) Investitionen oder Unterstützungen bestimmter Wirtschaftsbereiche sowie für solche Maßnahmen, die auf

einen Ausgleich einer krisenbedingten Entwicklung abstellen, die sich – mit entsprechendem Abstand zum auslösenden Krisenereignis – zwischenzeitlich als permanente Veränderung herausgestellt hat, liegt nicht vor.

- 186 (2) Auch die Ausführungen im Notlagenbeschluss im Hinblick auf die Eignung der Maßnahmen zur Überwindung der durch den Ukrainekrieg ausgelösten Notsituation

(LT-Drs. 20/1978(neu), S. 13-17)

sind nur teilweise belastbar. Nachvollziehbar ist, dass Maßnahmen bezüglich der Aufnahme, Unterbringung und Integration von Schutzsuchenden aus der Ukraine einschließlich deren sozialer Versorgung und Beschulung geeignet sind, die diesbezügliche Notlage zu überwinden. Angesichts der 2022 sprunghaft und 2023 weiterhin angestiegenen Zahl vorübergehend Schutzsuchender aus der Ukraine in Schleswig-Holstein ist ein Notlagenzusammenhang für das Jahr 2024 (noch) gegeben.

- 187 Diejenigen Maßnahmen, die sich auf gestiegene Energiepreise, generelle Kostensteigerungen und die Beschleunigung der Energiewende beziehen, wie auch diejenigen Maßnahmen, die auf den Ukrainekrieg als auslösendes Krisenereignis gestützt werden und die Investitionen oder Unterstützungen bestimmter Wirtschaftsbereiche bezwecken, zielen auf einen Ausgleich einer krisenbedingten Entwicklung ab, die sich – mit entsprechendem Abstand zum auslösenden Krisenereignis – zwischenzeitlich als permanente Veränderung herausgestellt hat. Die nach den oben dargelegten Maßstäben erforderliche konkrete Darlegung eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zur Notlage liegt insofern nicht vor.

- 188 (3) Nach den Ausführungen im Notlagenbeschluss zur Ostseesturmflut

(LT-Drs. 20/1978(neu), S. 17-18)

ist nachvollziehbar, dass die angeführten Maßnahmen zur Bewältigung der durch die Sturmflut 2023 ausgelösten Notlage geeignet sind. Es handelt sich weit überwiegend um Maßnahmen zur Wiederherstellung beschädigter Infrastruktur und sonstiger Anlagen. Soweit der Haushaltsgesetzgeber sich dazu entschieden hat,

nicht nur landeseigene Anlagen wiederaufzubauen, sondern auch den Wiederaufbau sturmflutgeschädigter Anlagen in kommunaler oder privater Hand zu fördern, liegt dies in vertretbarer Art und Weise innerhalb seines Gestaltungsspielraums. Denn ob diese Maßnahmen erforderlich oder gar angemessen im Sinne einer Verhältnismäßigkeit sind, ist vom Landesverfassungsgericht nicht zu prüfen.

- 189 Auch die geplanten vorbeugenden Maßnahmen, insbesondere die Beschaffung weiterer Gerätschaften für den Katastrophenschutz, dessen Ausstattung sich während der Sturmflut als unzureichend herausgestellt hat, ist geeignet zur Vorbeugung ähnlicher Notsituationen. Die Darlegungen zu einem engen Zusammenhang erweisen sich insbesondere in Bezug auf die Beschaffung etwa von Hochwasserschutzwänden, Pumpen und Schutzausrüstung wie auch der Förderung entsprechender kommunaler Beschaffungen als plausibel.
- 190 (4) Diejenigen Darlegungen im Notlagenbeschluss, die nicht nachvollziehbar sind, werden auch nicht durch Ergänzungen etwa in den Einzelplänen des Haushalts oder in Anlage 7 „Aus Notkredit finanzierte Ausgabeansätze im Haushalt 2024 einschließlich kommunaler Mittel für die Ostsee-Sturmflut“ zu Umdruck 20/2790 „Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushalts 2024“ bzw. dem hierzu gehörenden Anschreiben der Finanzministerin ausreichend konkretisiert und komplettiert. Dies gilt insbesondere, soweit in den Titeln gleichzeitig auf zwei Notlagen abgestellt wird, wie beispielsweise in Einzelplan 06, Titel 0614.633 11 „An die Aufgabenträger der ÖPNV-Kommunalisierung“, denn hier ist schon ein konkreter Notlagenbezug nicht erkennbar. Vielmehr zielt die Begründung auf eine allgemein schwierige wirtschaftliche Lage ab, die auch angesichts des Zeitablaufs insbesondere hinsichtlich der SARS-CoV-2-Pandemie sich nicht ohne Weiteres als konkret krisenbedingt darstellt, sondern als neue und durch die SARS-CoV-2-Pandemie und den Ukraine-krieg zwar beeinflusste, aber doch dauerhafte Entwicklung hin zu einer veränderten normalen Situation, der das Außergewöhnliche, das bestimmendes Merkmal der Notlage i. S. d. Art. 61 Abs. 3 LV ist, fehlt.
- 191 Auch die Erläuterung zu der von den Antragstellerinnen kritisierten „Beratung Sauenhaltung in tierwohlgerechten Ställen ‚Perspektivberatung 2040‘ aus Notkredit“ (Einzelplan 08, Titel 0802.685 01) sowie damit zusammenhängend für „Zuschüsse

für Maßnahmen zum Um- und Neubau von tierwohlgerechten Ställen aus Notkredit“ (Einzelplan 08, Titel 0802.892 02) lässt mit Ausnahme der Behauptung, diese bezögen sich auf die SARS-CoV-2-Pandemie, tatsächlich keinerlei Zusammenhang zu dieser erkennen. Allein die Behauptung, die Maßnahmen könnten ohne die Mittel aus dem Notkredit nicht fortgeführt werden, vermag keinen sachlichen Veranlassungszusammenhang zwischen der Maßnahme und der Notlage zu begründen.

- 192 Gleiches gilt beispielsweise weiter für Einzelplan 16, Titel 1603.03.894 03 „Investive Maßnahmen für die inklusive Sozialraumförderung der Kommunen zur Schaffung von Barrierefreiheit gem. UN-Behindertenrechtskonvention (Notkredit)“, in dessen Erläuterung zwar zunächst das „Krisenfeld a) Corona-Pandemie“ genannt wird, dann jedoch primär auf das Zusammentreffen der drei Krisen und pauschal auf „bestehende oder künftige Notsituationen“ abgestellt wird.
- 193 In ähnlicher Form stellt auch die Erläuterung für Einzelplan 16, Titel 1614.07.533.17 „Ausgaben aufgrund von Werkverträgen oder anderen Vertragsformen“ für Programme der Digitalisierung lediglich vage und pauschal auf die generelle Überwindung von Krisen ab, ohne einen konkreten Zusammenhang zu den vorliegenden Notsituationen festzustellen.
- 194 Soweit lediglich im Rahmen einer Krise besonders festgestellt wurde, dass bereits vor der Krise eine bestimmte Entwicklung bestand, ist für die Bewältigung dieser Entwicklung ebenfalls kein sachlicher Veranlassungszusammenhang mit der Notlage zu sehen. Die Erläuterungen beispielsweise zu Einzelplan 16, Titel 1610.893 04 „Zuschüsse für Investitionen zur Verbesserung der Kurzzeitpflege“ tragen damit einen sachlichen Veranlassungszusammenhang nicht, zumal die dort in Bezug genommenen Landtagsdrucksachen aus der Zeit vor der SARS-CoV-2-Pandemie stammen.
- 195 e) Es fehlt ein ordnungsgemäßer Tilgungsplan. Zwar ist hierfür kein Gesetz erforderlich (aa), aber dem Notlagenbeschluss fehlen die für einen Tilgungsplan verfassungsrechtlich gebotenen Elemente (bb).

- 196 aa) Mit dem Beschluss zur erhöhten Kreditaufnahme aufgrund einer Notlage ist nach Art. 61 Abs. 3 Satz 2 LV ein Tilgungsplan zu verbinden

(vgl. dazu auf Bundesebene BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 192 ff.).

Ein solcher Tilgungsplan kann durch einfachen parlamentarischen Beschluss ergehen; das Durchlaufen eines Gesetzgebungsverfahrens ist hierfür nicht notwendig. Soweit teilweise in der Literatur vertreten wird, dass aufgrund der zukunftsgerichtet verbindlich gestaltenden Funktion und Wirkung des Tilgungsplans dieser als formelles Gesetz erlassen werden muss

(so Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 61 Rn. 34; für das Grundgesetz Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 115 Rn. 190),

ist dem nicht zu folgen. Denn schon der Wortlaut des Art. 61 Abs. 3 Satz 2 LV, wonach der Notlagenbeschluss mit dem Tilgungsplan zu verbinden ist und nicht etwa mit dem Haushaltsgesetz, spricht dafür, dass ein Parlamentsbeschluss ausreicht

(vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, a.a.O., juris Rn. 113).

- 197 Gegen die Notwendigkeit eines formellen Gesetzes spricht auch die Systematik des Art. 61 Abs. 3 LV. Für die Feststellung einer Notlage nach Art. 61 Abs. 3 Satz 1 LV ist ausdrücklich (nur) ein Beschluss des Parlaments erforderlich. Daher wäre es systemwidrig, wenn dieser Beschluss lediglich dann tatsächliche Wirkungen zeitigen könnte, wenn er mit einem formellen Gesetz verbunden werden müsste.
- 198 Insofern ist nicht zu beanstanden, dass der Landtag in der Neufassung des Notlagenbeschlusses am 20. März 2024 zugleich den hierzu gehörigen Tilgungsplan im Wege eines einfachen Parlamentsbeschlusses beschlossen hat.
- 199 bb) Der Beschluss genügt aber nicht den inhaltlichen Anforderungen, die von Verfassungen wegen an einen Tilgungsplan zu stellen sind. Materiell erfordert der Tilgungsplan nach Art. 61 Abs. 3 Satz 3 LV eine Rückführung der Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums. Aus dem Tilgungsplan muss daher zumindest ersichtlich

sein, innerhalb welchen Zeitraums die Kredite getilgt werden sollen. Festgelegt werden müssen also der konkrete Tilgungsbeginn, der Tilgungsrhythmus und die jeweilige Tilgungshöhe.

200 Der im Notlagenbeschluss vom 20. März 2024 enthaltene Tilgungsplan sieht lediglich vor, dass die Tilgung im Rahmen des Tilgungsgesetzes durch Erhöhung des sich daraus ergebenden Gesamttilgungsbetrags um die Summe gemäß Ziffer 2 des Notlagenbeschlusses erfolgen solle. Aus dieser Regelung ist nicht zu erkennen, innerhalb welchen Zeitraums die in Bezug genommenen Notlagenkredite 2024 getilgt werden sollen. Das Tilgungsgesetz vom 27. Juni 2023 sieht zwar in § 4 Abs. 4 Satz 2 vor, dass der späteste Zeitpunkt für die vollständige Tilgung das Ende des Haushaltsjahres 2053 ist. Jedoch ist in diesen Zeitplan die Aufnahme von Notlagenkrediten für das Haushaltsjahr 2024 nicht einbezogen, das Tilgungsgesetz erfasst in § 1 lediglich die Notlagenbeschlüsse vom 30. Oktober 2020, 27. April 2022 und 24. November 2022 und in § 3 eine zu tilgende Gesamtsumme von 2.908.840.393,05 €, nicht jedoch den für das Haushaltsjahr 2024 relevanten Notlagenbeschluss vom 20. März 2024. Auch die durch den Beschluss vom 20. März 2024 möglicherweise vorgesehene Ergänzung dieser Auflistung in § 1 Tilgungsgesetz und Erhöhung der zu tilgenden Gesamtsumme in § 3 Tilgungsgesetz würde nicht zu einem erkennbaren Tilgungszeitraum führen, denn die weitere Notlagenkreditsumme in Höhe von rund 1,2 Mrd. Euro ist in die nach § 4 Tilgungsgesetz vorgesehene Tilgungshöhe, den Tilgungsbeginn und die Tilgungsdauer nicht mit einbezogen worden, sodass die zugrundeliegende Berechnung für die Notlagenkredite 2024 nicht ohne Weiteres erkennbar ist.

201 Im Übrigen ist durch den Parlamentsbeschluss vom 20. März 2024 das Tilgungsgesetz nicht geändert worden. Bei dem Tilgungsgesetz handelt es sich um ein formelles Gesetz, dessen Änderung nur durch ein nach Art. 44 und 46 LV sowie §§ 23 bis 30 der Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags formell beschlossenes und verkündetes Gesetz erfolgen kann. Gerade dieses Verfahren ist durch den einfachen Parlamentsbeschluss vom 20. März 2024 jedoch nicht eingehalten worden. Ob – wie die Antragstellerinnen meinen – der Landtag mit dem Beschluss vom 20. März 2024 das Tilgungsgesetz ändern wollte, kann daher dahinstehen.

202 Selbst wenn der Parlamentsbeschluss vom 20. März 2024, wie die Landesregierung vorträgt, eine Analogieverweisung auf die Verfahrensregelungen des Tilgungsgesetzes darstellen sollte, genügt er den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 61 Abs. 3 LV nicht. Denn auch insofern ist der Mindestinhalt des Tilgungsplans, innerhalb welchen Zeitraums die aufgenommenen Kredite zurückgeführt werden sollen, nicht erkennbar. Auch dem Vorbringen der Landesregierung ist nicht zu entnehmen, welche Bestimmungen des Tilgungsgesetzes analog auf die Notlagenkredite des Haushaltsjahres 2024 angewendet werden sollen. Insbesondere ist nicht erkennbar, inwiefern § 4 Tilgungsgesetz, der spezifische Vorgaben zu jeweiligen Tilgungssummen in ausdrücklich benannten Haushaltsjahren macht, analog angewendet werden kann. Es entfällt beispielsweise die Möglichkeit einer entsprechenden Bestimmung des Tilgungsbeginns, da dieser nach § 4 Abs. 1 Tilgungsgesetz für alle drei (bisher) vom Tilgungsgesetz erfassten Notlagenkreditaufnahmen durch Beschlüsse vom 30. Oktober 2020, 27. April 2022 und 24. November 2022 auf das Haushaltsjahr 2024 festgesetzt ist. Dass mit der Tilgung der für das Haushaltsjahr 2024 aufgenommen Kredite bereits im selben Haushaltsjahr begonnen werden soll, ist auszuschließen, da diese dann gar nicht erst hätten aufgenommen werden müssen. Da die im Tilgungsgesetz aufgenommenen Notlagenkredite in unterschiedlichen Jahren, nämlich 2020 und 2022, beschlossen wurden, ist auch nicht mit der notwendigen Klarheit erkennbar, dass die erstmalige Tilgung in einem bestimmten zeitlichen Abstand zur Kreditaufnahme, nämlich hier zwei oder vier Jahre später, erfolgen soll. Noch weniger ist ein Ende des geplanten Tilgungszeitraums absehbar.

203 Der Schleswig-Holsteinische Landtag verweist darauf, dass die Notkredite, die aufgrund der Beschlüsse vom 30. Oktober 2020, 27. April 2022 und 24. November 2022 in einer maximalen Höhe von insgesamt ca. 2,9 Mrd. Euro gestattet waren, insgesamt lediglich in einer Höhe von knapp 1,3 Mrd. Euro in Anspruch genommen worden seien, sodass die im Notlagenbeschluss vom 20. März 2024 genehmigten Notlagenkredite in Höhe von ca. 1,5 Mrd. Euro noch auf die bisherigen Kreditsummen addiert werden könnten, ohne damit die Maximalsumme des § 3 Tilgungsgesetz zu erreichen. Daher könne diese Gesamttilgungssumme durch die neuen Notkredite „aufgefüllt“ werden. Dem steht allerdings entgegen, dass eben

eine konkrete Änderung des Tilgungsgesetzes in diesem Sinne nicht geschehen ist. Hinzu kommt, dass diese Auslegung des Beschlusses vom 20. März 2024 sich erst bei genauen Kenntnissen nicht nur der haushaltsgesetzlich möglichen Kreditaufnahmen, sondern auch der tatsächlich getätigten Kreditaufnahmen erschließt. Ein Tilgungsplan ergäbe sich damit erst aus dem Zusammenlesen des Beschlusses vom 20. März 2024 mit den Haushaltsabrechnungen der Jahre 2020 bis 2023, wobei letztere zum Zeitpunkt der Beschlussfassung am 20. März 2024 noch gar nicht vorlag. Die Notwendigkeit eines solchen Zusammenstellens verschiedener Informationen (insbesondere noch nicht existenter Informationen), um auch nur den grundlegenden Inhalt einer Norm zu verstehen, widerspricht jedoch den Geboten der Bestimmtheit und Normklarheit, die sich auch für den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum aus dem Rechtsstaatsprinzip und Art. 20 Abs. 3 GG ergeben.

- 204 f) Ein Verstoß gegen die haushaltsrechtlichen Prinzipien der Jährlichkeit und Jährigkeit

(vgl. dazu BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 –, BVerfGE 167, 86, juris Rn. 155 ff.)

ist weder erkennbar noch wird dies von den Antragstellerinnen vorgetragen.

- 205 2. Die Ermächtigung des Finanzministeriums zur Einrichtung, Umsetzung und Änderung der für das Jahr 2024 erforderlichen Titel einschließlich Verpflichtungsermächtigungen mit den entsprechenden Ansätzen und Haushaltsvermerken sowie zur Einwilligung in zusätzliche Ausgaben und Verpflichtungen in § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz der Spezialität.

- 206 a) Der Haushaltsgrundsatz der Spezialität, der zwar in Art. 58 LV nicht ausdrücklich genannt ist, aber dennoch aus der dort enthaltenen Budgethoheit des Parlaments abgeleitet werden kann

(Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 58 Rn. 26),

besteht mit Verfassungsrang sowohl in seiner zeitlichen als auch in seiner sachlichen (quantitativen und qualitativen) Ausprägung

(vgl. für diesen Haushaltsgrundsatz auf Bundesebene Heun, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 23-24; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 62).

- 207 In seiner zeitlichen Dimension erfordert er eine Begrenzung der Geltungsdauer der Bewilligungen auf das Haushaltsjahr (mit Ausnahmen durch die Übertragbarkeit von Ausgaben)

(Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, a.a.O., Art. 58 Rn. 26; Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 110 Rn. 24).

- 208 In seiner sachlichen Dimension besagt der Spezialitätsgrundsatz, dass im Haushalt bewilligte Mittel (qualitativ) nur zu einem bestimmten Zweck und (quantitativ) nur bis zu einer bestimmten Höhe verausgabt werden dürfen

(Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, a.a.O., Art. 58 Rn. 26; Heun, in: Dreier, a.a.O., Art. 110 Rn. 24; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, B.I.3.a) Rn. 7, B.III.5. Rn. 127, A.IV.5.g) Rn. 517).

- 209 Die punktgenaue Spezifikation sämtlicher Ausgaben im Haushaltsplan bereitet naturgemäß bei einem für ein ganzes Jahr prognostizierten Plan regelmäßig Schwierigkeiten bzw. kann von tatsächlichen Entwicklungen überholt werden. Eine vollständige Spezifizierung der Einnahmen und Ausgaben führt zu einer Starrheit im Haushalt, die schwer mit den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung des vom Gesetzgeber aufgestellten Haushaltsplans durch die Regierung in Einklang zu bringen ist, weshalb Möglichkeiten der Flexibilisierung erforderlich sind.

- 210 Der Landesverfassungsgesetzgeber hat daher, um auch unter Beachtung des Grundsatzes der Spezialität eine flexible Reaktion auf eine von der Prognose und Planung abweichende tatsächliche Entwicklung zu ermöglichen, die nicht den komplexen Weg eines Nachtragshaushalts gehen muss,

(Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, a.a.O., Art. 60 Rn. 2),

in Art. 60 LV als Ausnahme vom Grundsatz der Spezialität die Möglichkeit über- und außerplanmäßiger Ausgaben vorgesehen, die der vorherigen Zustimmung des Finanzministers bzw. der Finanzministerin unterliegt, die nur bei unvorhergesehenem und unabweisbarem Bedürfnis erteilt werden darf

(vgl. hierzu auf Bundesebene Reus/Mühlhausen, a.a.O., A.IV.5.g) Rn. 521-523).

211 Als Ausnahme ist diese Vorschrift grundsätzlich eng auszulegen

(Ewer, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, a.a.O., Art. 60 Rn. 3; vgl. zu Art. 112 GG BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74 –, BVerfGE 45, 1, juris Rn. 109-116; Reus/Mühlhausen, a.a.O., A.IV.5.g) Rn. 523).

212 Gleichermaßen dient einer Flexibilisierung die (nur einfachgesetzlich vorgesehene und verfassungsrechtlich grundsätzlich mögliche) Vorschrift über gegenseitige Deckungsfähigkeit in § 20 Landeshaushaltsordnung, die es erlaubt, bewilligte Mittel einem anderen als dem im Haushaltsplan vorgesehenen Zweck zuzuführen

(vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 110 Rn. 123).

213 Dem Grundsatz der Spezialität wird ein Haushaltsgesetz jedenfalls dann nicht gerecht, wenn es der Regierung eine „unangemessene Verfügungsmacht“ über den Haushalt einräumt

(BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 – 2 BvE 14/83 und 4/84 –, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 131).

214 b) § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 widerspricht diesen Grundsätzen in verfassungswidriger Weise.

215 Diese Vorschrift war nicht im ursprünglichen Entwurf des Haushaltsgesetzes enthalten. Dieser sah in § 8 Abs. 16 eine ähnliche Ermächtigung in Bezug nur auf die SARS-CoV-2-Pandemie und in § 8 Abs. 20 Ermächtigungen in Bezug auf die Versorgung im Rahmen des Ukrainekriegs Geflüchteter vor

(LT-Drs. 20/1700, S. 18, 21).

Eingeführt wurde § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 vielmehr über die Nachschiebeliste mit Schreiben der Finanzministerin vom 28. Februar 2024

(LT-Umdr. 20/2790, S. 17, Anlage 3, S. 3-4).

- 216 Zur Begründung wird dort auf den Notlagenbeschluss verwiesen und festgestellt, dass sich die Ursachen dieser außergewöhnlichen Notsituation der Kontrolle des Staates entzogen und in ihrer Verbindung und gegenseitiger Verstärkung zu einer weiterhin erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führten

(LT-Umdr. 20/2790, Anlage 3, S. 4).

- 217 Hinweise auf eine mögliche Auslegung des § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 lassen sich weder dieser Begründung noch der Plenardebatte über den geänderten Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024

(LT-PIPr. 20/54, 20. März 2024)

entnehmen.

- 218 Seinem Wortlaut zufolge wird mit § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 dem Finanzministerium die Möglichkeit eingeräumt, diejenigen Maßnahmen, die es aufgrund der Folgen der drei oben benannten Krisen für erforderlich hält, zusätzlich zu oder anstelle von denjenigen hierfür im Haushaltsplan vorgesehenen Maßnahmen haushalterisch umzusetzen, indem es neue Titel einrichtet, Titel umsetzt und vorhandene Titel ändert. Dies gilt ohne Weiteres, soweit die Finanzierung der Maßnahme gedeckt ist; soweit jedoch die Deckung durch Inanspruchnahme von Notlagenkrediten erfolgt, muss der Finanzausschuss einwilligen.

- 219 Die durch § 8 Abs. 22 Haushaltsgesetz 2024 dem Finanzministerium eingeräumte Möglichkeit, neue Haushaltstitel zu schaffen und bestehende Haushaltstitel zu ändern, hält sich gerade auch aufgrund des weiten Umfangs der schon im Haushaltsplan für die Bekämpfung der Krisen bzw. Bewältigung ihrer Folgen vorgesehenen Maßnahmen, die äußerst vielfältige und unterschiedliche Bereiche umfassen, die hierdurch noch darüber hinaus erweitert werden könnten, nicht mehr im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen haushalterischer Flexibilität. Sie umfasst Mittel jedenfalls in Höhe des Notlagenkredits von ursprünglich rund 1,5 Mrd. Euro, nach

Nachtragshaushalt noch rund 1,2 Mrd. Euro, sowie darüberhinausgehend Mittel in unbestimmter Höhe. Denn der Vorschrift lässt sich nicht entnehmen, woher die Deckung der Maßnahmen (außer aus den Notkrediten) stammen soll. Dies wäre aber erforderlich, damit zumindest ungefähr abschätzbar ist, in welchem Rahmen das Finanzministerium aufgrund dieser Ermächtigung tätig werden darf. Eine Ermächtigung in unbestimmter Höhe, begrenzt allein durch die sehr vielfältigen Zwecke der Krisenbekämpfung und -bewältigung sowie durch die nach der Vorschrift jedenfalls bei einer anderweitigen Deckung als aus Notkrediten der alleinigen Beurteilung des Finanzministeriums unterliegenden Erforderlichkeit der Maßnahmen, räumt der Regierung eine unangemessene Verfügungsmacht über den Haushalt ein.

- 220 Dies gilt erst recht unter Berücksichtigung dessen, dass sowohl die Landesverfassung in Art. 60 für über- und außerplanmäßige Maßnahmen als auch die Landeshaushaltsordnung in § 20 bereits eine Flexibilisierung gerade auch für kurzfristige Abweichungen vom ursprünglichen Haushaltsplan vorsehen. Die in diesen beiden Regelungen vorgesehenen formellen und materiellen Regelungen zur Sicherung der parlamentarischen Budgethoheit werden durch die vorliegende Ermächtigung des Finanzministeriums in einer erheblichen Höhe umgangen.

### III.

- 221 Die Verfassungswidrigkeit gesetzlicher Vorschriften führt im Regelfall zu deren Nichtigkeit (§ 42 Satz 1 i. V. m. § 46 Satz 2 und § 48 LVerfGG). Ausnahmsweise ist die betreffende Vorschrift jedoch nur für unvereinbar mit der Landesverfassung zu erklären. Das gilt jedenfalls dann, wenn die Besonderheit der für verfassungswidrig erklärten Norm es aus verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere aus solchen der Rechtssicherheit, notwendig macht, die verfassungswidrige Vorschrift als Regelung für die Übergangszeit fortbestehen zu lassen, damit in dieser Zeit nicht ein Zustand besteht, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt ist als der bisherige

(LVerfG Schleswig-Holstein, Urteile vom 26. Februar 2010 – LVerfG 1/09 –, SchIHA 2010, 131 = LVerfGE 21, 397 = NordÖR 2010, 155, juris Rn. 108 und vom 27. Januar 2017 – LVerfG 4/15 –, SchIHA 2017, 56 = LVerfGE 28, 379 = NordÖR 2017, 166, juris Rn. 269).

- 222 Für eine von der grundsätzlichen Regelung in § 42 Satz 1 i. V. m. § 46 Satz 2 und § 48 LVerfGG abweichende Unvereinbarkeitserklärung besteht mangels Vorliegens der nach diesen Maßstäben erforderlichen Voraussetzungen kein Anlass.
- 223 Soweit teilweise auf Bundesebene bei einem Verstoß gegen Art. 110 GG, der auch aus einer Überschreitung der gesetzlichen Kreditaufnahmeermächtigung folgen kann

(Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 109 Rn. 228),

eine ex-tunc-Nichtigkeit ausgeschlossen wird mit der Begründung, eine Rückabwicklung sei im Zeitpunkt der verbindlichen Feststellung zumeist nicht mehr möglich und auch mit dem Annuitätsprinzip kaum vereinbar und die Folgeprobleme, zu denen diese führen würde, erschienen kaum überwindlich

(so Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O., Art. 110 Rn. 189; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 48),

ist dies jedenfalls für den vorliegenden Fall abzulehnen. Denn es geht nicht um eine komplexe Rückabwicklung des gesamten Haushalts, sondern lediglich um eine bereichsspezifische Korrektur, soweit die Kreditobergrenze durch die Aufnahme von Notkrediten überschritten worden ist

(so auch LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 7. Juli 2005 – LVerfG 7/04 –, juris Rn. 90).

C.

224 Das Verfahren ist gerichtskostenfrei (§ 33 Abs. 1 LVerfGG). Ein Antrag auf Auslagerstattung wurde nicht gestellt.

225 Das Urteil ist einstimmig ergangen.

Brüning

Löbbert

Theis

Matz-Lück

für die urlaubsbedingt an der Signatur  
gehinderte Richterin Matz-Lück

Brüning

Rose

Wudtke

Petit