

## **U n t e r r i c h t u n g**

**durch die Präsidentin des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 15/21) zu Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen über das Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern" auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen über das Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern" auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 15/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/3110).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller  
Präsidentin des Landtags

Anlage

#### Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.



**Gutachtliche Stellungnahme zu Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds**

**Gliederung**

A. Sachverhalt und Auftrag .....	2
B. Rechtliche Würdigung .....	4
I. Zulässigkeit der Errichtung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds .....	4
1. Anforderungen nach bisherigem Meinungsstand .....	4
2. Vorgaben aus der Entscheidung des HessStGH und Übertragbarkeit auf die Rechtslage in Thüringen.....	7
a. Bereitstellung von Mitteln für das Sondervermögen.....	8
b. Ausgabenbewirtschaftung des Sondervermögens.....	8
aa. Ausreichende gesetzliche Festlegung.....	8
bb. Delegation der Landtagsbeteiligung und Gleichheit des Mandats.....	9
cc. Ausreichende Tiefe der Landtagsbeteiligung.....	10
c. Begründungserfordernis für die Einrichtung des Sondervermögens.....	11
II. Abweichen von der sog. Schuldenbremse .....	12
III. Verfassungsmäßigkeit der Verlängerung.....	15
C. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	16

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## A. Sachverhalt und Auftrag

Als Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie vom 11. Juni 2020 (ThürCorPanG)<sup>1</sup> wurde das Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie“ (Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetz)<sup>2</sup> verkündet, mit dem ein Sondervermögen zur Kompensation direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie errichtet wurde (§ 1 Satz 1 ThürCorPanHFoG). Gemäß § 1 Satz 2 ThürCorPanHFoG wurde der Hilfsfonds für die Zeit ab dem Inkrafttreten des Gesetzes (Art. 19 Abs. 1 ThürCorPanG) bis zum Ablauf des 31. Dezember 2021 errichtet. Danach gilt er als aufgelöst (§ 9 Satz 1 ThürCorPanHFoG).

Nunmehr hat die Landesregierung den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetzes vorgelegt, mit dem die Laufzeit des Sondervermögens um ein Jahr verlängert werden soll, um eine Abwicklung der im Wirtschaftsplan 2021 des Hilfsfonds enthaltenen Ausgaben im Haushaltsjahr 2022 zu gewährleisten.<sup>3</sup> Dieser Gesetzentwurf wurde im Zusammenhang mit dem Entwurf des Thüringer Gesetzes über die Feststellung des Landeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022<sup>4</sup> und dem Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze sowie zur Aufhebung des Thüringer Gesetzes für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024<sup>5</sup> in der 62. Plenarsitzung am 22. Oktober 2021 in erster Beratung behandelt und an den Haushalts- und Finanzausschuss (HuFA) überwiesen. Die abschließende Beratung des Gesetzentwurfs im HuFA ist für den 14. Dezember 2021 vorgesehen, sodass das Gesetz noch im Dezember-Plenum in zweiter Beratung verabschiedet werden und rechtzeitig vor der mit Ablauf des 31. Dezember 2021 vorgesehenen Auflösung des Hilfsfonds in Kraft treten könnte.

Im Zusammenhang mit dem Corona-Pandemie-Hilfefonds beauftragte die Fraktion der AfD bereits im Jahr 2020 den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags mit der Erstattung einer gutachtlichen Stellungnahme. Das daraufhin erstellte Rechtsgutachten<sup>6</sup> wies insbesondere bezüglich des seinerzeit beabsichtigten und anschließend auch vollzogenen Abweichens von der sog. Schuldenbremse auf verfassungsrechtliche Bedenken hin.

---

<sup>1</sup> GVBl. S. 277.

<sup>2</sup> Im Weiteren: ThürCorPanHFoG.

<sup>3</sup> Drs. 7/4172.

<sup>4</sup> Drs. 7/4170.

<sup>5</sup> Drs. 7/4171.

<sup>6</sup> WD 8/20 (Drs. 7/2551).

Mit Urteil vom 27. Oktober 2021<sup>7</sup> hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (HessStGH) im Zuge eines abstrakten Normenkontrollverfahrens das Hessische Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz, GZSG)<sup>8</sup>, mit dem eine Abweichung von der sog. Schuldenbremse einherging, für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen erklärt. Das Normenkontrollverfahren war einerseits von 40 Abgeordneten aus den Reihen der Fraktionen der SPD und der FDP sowie andererseits von der Fraktion der AfD im Hessischen Landtag initiiert worden.

Das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ wurde selbst zur Kreditaufnahme bis zu 12 Milliarden Euro ermächtigt (§ 5 Abs. 2 GZSG), wobei Ausgaben ab einer Höhe von 1 Million Euro der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags bedurften (§ 8 Abs. 1 Satz 1 GZSG). Gemäß § 10 GZSG sollten Finanzierungen für Maßnahmen und Leistungen sowie Kreditaufnahmen ausschließlich bis zum 31. Dezember 2023 zulässig sein und wurde das Sondervermögen bis zum Jahresende 2050 befristet.

Der HessStGH erklärte zum einen, das GZSG verstoße gegen die Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushalts und weiterhin gegen das Budgetrecht des Hessischen Landtags. Zum anderen widerspreche die Ermächtigung zur Kreditaufnahme dem Verbot der Neuverschuldung. Der Gerichtshof führt dabei grundlegend zu der Problematik der Zulässigkeit von Staatsfonds aus und verlangt mit Blick auf die Beschaffung und Vergabe von Mitteln der Sondervermögen die Wahrung eines hinreichenden parlamentarischen Einflusses, differenziert dabei indessen anhand der Kriterien des Finanzvolumens, des Ausmaßes der Kreditfinanzierung und des Grades der gesetzlichen Vorbestimmung über die Bewirtschaftung der Sondervermögen. Außerdem betrachtet der HessStGH eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss und zieht dieser aus dem Teilhabestatus und der Entscheidungsbefugnis aller Abgeordneten heraus enge verfassungsrechtliche Grenzen. Überdies äußert sich der Gerichtshof eingehend zu der bisher von der Rechtsprechung nicht entschiedenen Frage der Anforderungen an ein Abweichen von im Bund und auf Landesebene festgeschriebenen „Schuldenbremsen“ in besonderen Notlagen und insbesondere deren Justiziabilität. Dabei schreibt der HessStGH dem Gesetzgeber einen grundsätzlich weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, dessen verfassungsgerichtliche Überprüfbarkeit sich in einer Nachvollziehbarkeits- bzw. Vertretbarkeitskontrolle erschöpfe, der aber zugleich mit einer Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren

---

<sup>7</sup> HessStGH, Urt. vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –.

<sup>8</sup> GVBl. S. 482.

korrespondiere, deren Reichweite der Gerichtshof in Relation zur Höhe der kreditfinanzierten Mittel bestimmt.

Mit Schreiben unter dem 11. November 2021 an die Präsidentin des Thüringer Landtags hat die Fraktion der CDU vor dem Hintergrund der beabsichtigten Verlängerung der Laufzeit des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Einschätzung der Auswirkungen der Entscheidung aus Hessen auf den hiesigen Hilfefonds gebeten. In Anbetracht der anstehenden abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs, mit dem die Laufzeit des Sondervermögens verlängert werden soll, und des dadurch bedingten knappen Zeitfensters für die Begutachtung kann hier nur eine kursorische rechtliche Einschätzung zu etwaigen Auswirkungen der Entscheidung des HessStGH gegeben werden.

## **B. Rechtliche Würdigung**

Zunächst ist anzumerken, dass das kürzlich ergangene Urteil aus Hessen keine unmittelbare Konsequenz im Sinne einer Bindungswirkung für die thüringische Rechtslage entfaltet. Allerdings könnten sich die entscheidungstragenden Erwägungen des HessStGH auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit sowohl der bereits bestehenden Regelungen zum hiesigen Sondervermögen als auch der Gesetzesinitiative in Drs. 7/4172 auswirken. Entsprechend werden im Folgenden zunächst die Bestimmungen des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetzes, mit denen das Sondervermögen errichtet wurde und die bislang nicht geändert wurden, einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterzogen. Sodann wird die angestrebte Verlängerung des Sondervermögens in den Blick genommen.

## **I. Zulässigkeit der Errichtung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds**

### **1. Anforderungen nach bisherigem Meinungsstand**

Zur Frage der Rechtsnatur und der grundsätzlichen Zulässigkeit von Sondervermögen finden sich bereits die folgenden Ausführungen im Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551)<sup>9</sup>, die nach wie vor Gültigkeit haben und daher an dieser Stelle zitiert werden sollen:

„Sondervermögen (auch: „Fonds“) sind rechtlich unselbständige Teile des Staatsvermögens, die besonderen Zwecken gewidmet sind und getrennt vom „Kernhaushalt“ bewirtschaftet werden.<sup>10</sup> In der Haushaltspraxis dienen sie zumeist der Verwaltung von Staatsschulden. Die Implementierung von Sondervermögen stellt sich zunächst vor dem Hintergrund der Grundsätze der Haushaltseinheit, Haushaltsvollständigkeit und Haushaltsklarheit als nicht unproblematisch dar. Ersterer besagt, dass sämtliche Einnahmen und Ausgaben in *einem*

---

<sup>9</sup> Dort S. 33 ff.

<sup>10</sup> *Wendt*, in: von Mangoldt/Klein/Stark, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 155 Rn. 64.

Haushaltsplan aufzustellen sind.<sup>11</sup> Dadurch soll eine „Budgetflucht in Schattenhaushalte“<sup>12</sup> unterbunden werden. Nach dem Grundsatz der Haushaltsvollständigkeit sind *sämtliche* Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in den Haushaltsplan einzustellen. Damit soll auch der Grundsatz der Haushaltsklarheit gewährleistet werden, der schließlich die Transparenz des Haushalts verlangt.<sup>13</sup> Diese wird durch die Implementierung eines Sondervermögens im Vergleich zu einer Darstellung im Kernhaushalt gemindert.

Die benannten Haushaltsgrundsätze sichern letztlich die Budgethoheit des Landtags,<sup>14</sup> die in der Konsequenz durch die Einrichtung von Sondervermögen verkürzt wird. So stellt im parlamentarischen Regierungssystem das formelle Haushaltsgesetz nebst dem Haushaltsplan einen „staatsleitenden Hoheitsakt in Gesetzesform“<sup>15</sup> dar und ist Ausdruck der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung<sup>16</sup> des parlamentarischen Gesetzgebers. Die Haushaltsgesetzgebung ist kraft historischer Tradition aus rechtsstaatlichen Gründen<sup>17</sup> in den Verfassungen parlamentarischer Demokratien als Ermächtigung der für Haushaltsgesetzentwürfe allein initiativberechtigten Regierungen konzipiert. Da mit der Verabschiedung des Haushalts über die Grundsatz- und Einzelplanung staatlicher Aufgaben und deren Prioritäten entschieden wird, sichert das Budgetrecht den Einfluss des Parlaments als einzigem direkt vom Volk als Souverän legitimierten Verfassungsorgan über die Verwendung sämtlicher öffentlicher Mittel. Das Bewilligungsrecht bildet damit ein zentrales Instrument zur parlamentarischen Kontrolle der Exekutive.<sup>18</sup> Mit dem Kreditbewilligungsrecht des Landtags als spezifischer Ausprägung seiner parlamentarischen Budgethoheit erstreckt sich der Gesetzesvorbehalt des Parlaments auch auf zukünftige finanzielle Verpflichtungen des Staates.<sup>19</sup>

Durch Sondervermögen wird das Budgetrecht der Parlamente dergestalt eingeschränkt, als dass diese zwar noch über die grundsätzliche Bewilligung von Mitteln zu beschließen haben,

---

<sup>11</sup> Zur Haushaltseinheit s. *Hillgruber/Drüen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 35 ff.; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 14 Rn. 10.

<sup>12</sup> Schwarz, COVuR 2020, 74 (76); *Heintzen*, in: Handbuch des Staatsrechts V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 28.

<sup>13</sup> Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 552; *Ohler*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 98 Rn. 17.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 119, 96 (118 f.); *Ohler*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 98 Rn. 17.

<sup>15</sup> BVerfGE 45, 1 (32); 70, 324 (355); 79, 311 (328 f.); *Ohler*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 98 Rn. 9.

<sup>16</sup> BVerfGE 130, 318 (344, 347); 131, 152 (205); 142, 123 (185).

<sup>17</sup> *Poschmann*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 83 Rn. 15; vgl. auch ThürVerfGH, LVerfGE 12, 405 (446).

<sup>18</sup> Zum Ganzen grundlegend s. *Ohler*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 99 Rn. 1, 13 ff.

<sup>19</sup> BVerfGE 130, 318 (346); *Wendt*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 115 Rn. 16.

die Bewirtschaftung des Fonds sodann aber in einem separaten Haushalt ohne eine erneute oder begleitende parlamentarische Kontrolle im umfassenden Sinne erfolgt. Damit erweisen sich Staatsfonds einerseits im Vergleich zu einem „regulären“ Nachtragshaushalt als eine wesentlich flexiblere Form der fiskalischen Ausgabengestaltung. Andererseits haben jüngst mehrere Rechnungshöfe Bedenken gegen die Schaffung von Sondervermögen angesichts der dargestellten Verkürzung des Budgetrechts der Parlamente geäußert.<sup>20</sup>

Allerdings geht der Thüringer Landesverfassungsgesetzgeber offenkundig davon aus, dass Sondervermögen nicht per se unzulässig sind. So finden sie in Art. 98 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf<sup>21</sup> ausdrückliche Erwähnung. Ebenso setzt § 48 Abs. 1 HGrG – ausdrücklich auch in Bezug auf die Landeshaushalte – die rechtliche Möglichkeit der Implementierung von Sondervermögen voraus. Die Staatsfonds werden damit als zulässige Ausnahmen von den betroffenen Haushaltsgrundsätzen und hinnehmbare Einschränkungen des Budgetrechts grundsätzlich anerkannt.“

Im juristischen Schrifttum war bislang umstritten, ob die Bildung eines Sondervermögens an besondere materielle Voraussetzung geknüpft ist und einer dementsprechend erhöhten Begründungspflicht des Haushaltsgesetzgebers unterliegt. Die (verfassungsgerichtliche) Rechtsprechung hatte sich mit dieser Frage bis zu der kürzlich ergangenen Entscheidung des HessStGH nicht zu befassen. Gegen eine solche Anforderung konnten die dem Wortlaut mehrerer Verfassungstexte nach einschränkungslose Zulassung von Staatsfonds und eine dahin gehende ständige Staatspraxis vorgebracht werden.<sup>22</sup> Eine in der Literatur vertretene Auffassung verlangte hingegen, dass zur Gewährleistung des Budgetrechts ein besonderer Sachgrund für die Errichtung des Sondervermögens hinreichend belegt sein müsse.<sup>23</sup> Ferner wurde im Schrifttum zur Kompensation von Koordinations- und Legitimationsdefiziten zum Teil eine informatorische Rückanbindung der Staatsfonds an die Kernhaushalte gefordert.

---

<sup>20</sup> Stellungnahme des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020; Sächsischer Rechnungshof, Medieninformation 01/2020; Bayerischer Oberster Rechnungshof, Beratende Äußerung zum Gesetzentwurf über einen BayernFonds und eine Bayerische Finanzagentur; Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichen Anhörung über das Verfahren zum Entwurf des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (BT-Drs. 19/20000) und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (BT-Drs. 19/20057).

<sup>21</sup> Für den Bundeshaushalt vgl. Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG und ferner Art. 143b Abs. 1 Satz 1, Art. 143d Abs. 1 Satz 2, Art. 87f Abs. 2 und Abs. 3 GG.

<sup>22</sup> So etwa Landtag Rheinland-Pfalz, Wissenschaftlicher Dienst, Errichtung eines Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“, 2. September 2020, Az.: 52-1724, S. 10.

<sup>23</sup> Vgl. Kilian, Nebenhaushalte des Bundes, 1993, S. 545 ff., 590.

Insbesondere müsse eine regelmäßige Berichterstattung der Regierung gegenüber dem Parlament oder einem seiner Ausschüsse vorgesehen sein.<sup>24</sup>

Die Rückanbindung des hier in Rede stehenden Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds an den Landtag erfolgt in erster Linie dadurch, dass der Wirtschaftsplan des Sondervermögens und unterjährige Änderungen dieses Wirtschaftsplans dem HuFA zur Zustimmung vorgelegt werden müssen (§ 6 Abs. 2 Satz 2 und 4 ThürCorPanHFoG). Auch hat die Landesregierung dem HuFA vierteljährlich über die Mittelbewirtschaftung und den Budgetstand des Fonds zu berichten (§ 6 Abs. 2 Satz 5 ThürCorPanHFoG).

Im Ergebnis hatte die seinerzeitige Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes die Implementierung des Sondervermögens als solche zwar grundsätzlich für zulässig befunden, zugleich aber verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf die Zweckbindung vor allem der seinerzeit im Rahmen des „Thüringer Investitionspakts“ beabsichtigten Mittelzuführungen angemeldet.<sup>25</sup>

## **2. Vorgaben aus der Entscheidung des HessStGH und Übertragbarkeit auf die Rechtslage in Thüringen**

Der HessStGH hat im Zuge seiner Entscheidung zum GZSG zur Frage der Zulässigkeit von Sondervermögen nunmehr Grundlegendes klargestellt. Demnach seien nicht rechtsfähige Sondervermögen zwar durchaus verfassungsrechtlich zulässig, allerdings nur unter strengen Voraussetzungen, weil sie die haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsvollständigkeit und Haushaltseinheit<sup>26</sup> durchbrechen. Entscheidend sei, ob und in welcher Intensität sie das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigen. Der Landtag müsse der Ort sein, in dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden werde.<sup>27</sup>

Vor dem dargestellten Hintergrund ist fraglich, ob eine hinreichende Beteiligung des Thüringer Landtags bei der Zuführung und Verwendung von Mitteln des Sondervermögens „Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie“ sichergestellt ist. Die verfassungsrechtliche Untersuchung bezieht sich dabei sowohl auf die Einnahmenseite, also die Frage nach der Beschaffung von Mitteln für das Sondervermögen, als auch die Ausgabenseite, das heißt die Bewirtschaftung des Fonds.

---

<sup>24</sup> Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 210.

<sup>25</sup> WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 22 unten, 36 f.

<sup>26</sup> Vgl. Art. 98 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

<sup>27</sup> HessStGH, Urt. vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827 –, juris-Rn. 159.

## **a. Bereitstellung von Mitteln für das Sondervermögen**

Der Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds verfügt im Gegensatz zu seinem hessischen Pendant über keine eigene Kreditermächtigung, sondern wird aus Mitteln des Kernhaushalts bzw. aus Zuweisungen des Bundes gespeist (§ 5 Abs. 1 ThürCorPanHFoG). Insoweit erscheint – anders als in dem vom HessStGH entschiedenen Fall – die Einnahmeseite hier unproblematisch. Der Thüringer Landtag als Haushaltsgesetzgeber hat mit der Errichtung des Fonds die maßgebliche Entscheidung, soweit die in § 5 Abs. 1 ThürCorPanHFoG genau bezifferten Mittel des Freistaats Thüringen für das Sondervermögen betroffen sind, bereits selbst getroffen.<sup>28</sup> Unter diesem Gesichtspunkt erweist sich eine Selbstbeschränkung des Thüringer Landtags in seinem parlamentarischen Budgetrecht, mit dem eine Budgetverantwortung korrespondiert, der er sich grundsätzlich nicht entziehen darf, als weniger einschneidend. Allerdings werden im Landeshaushalt Kreditermächtigungen als Ausnahme von der sog. Schuldenbremse vorgesehen, die das Sondervermögen speisen.<sup>29</sup>

## **b. Ausgabenbewirtschaftung des Sondervermögens**

### **aa. Ausreichende gesetzliche Festlegung**

Mit Blick auf die Ausgabenseite könnte allerdings die Zweckbestimmung gemäß § 2 ThürCorPanHFoG nach Maßgabe der Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs unzureichend und daher problematisch sein. Insoweit stellt auch der HessStGH heraus, dass der Landtag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte Ermächtigungen auf Andere übertragen dürfe. Um sicherzustellen, dass der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung diene, habe der Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festzulegen. Je höher die kreditfinanzierten Mittel für die einzelnen Projekte, Maßnahmepakete und Einzelmaßnahmen seien, desto strengere Vorgaben sollen für das Maß ihrer parlamentarischen Bestimmtheit gelten. Eine Darlegung der Zweckbestimmung im Gesetzgebungsverfahren genüge dabei nicht. Sie habe vielmehr im Haushaltsplan oder in Gesetzen zu erfolgen.<sup>30</sup>

§ 2 Abs. 1 ThürCorPanHFoG bestimmt lediglich unspezifiziert, dass das Sondervermögen der Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie diene. Die konkretere Aufzählung von Maßnahmen in § 2 Abs. 2 ThürCorPanHFoG hat indes nur Beispielcharakter und ist nicht abschließend („insbesondere“). Damit hat der Landtag keine vollständige Kontrolle über die Verwendung der Mittel bzw. „keine substantielle Möglichkeit

---

<sup>28</sup> Siehe dazu auch HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 161 und Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 33.

<sup>29</sup> Auf diesen Aspekt wird unten (S. 12 ff.) im Rahmen der Erörterung eines Abweichens von der sog. Schuldenbremse eingegangen.

<sup>30</sup> Siehe zum Ganzen HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 160; siehe auch juris-Rn. 183 ff. und juris-Rn. 218.

der Einflussnahme auf den Inhalt des Wirtschaftsplans und damit auf die konkrete Mittelverwendung“<sup>31</sup>.

### **bb. Delegation der Landtagsbeteiligung und Gleichheit des Mandats**

Der Umstand, dass ein Ausschuss den Wirtschaftsplänen des Sondervermögens, in denen die zu finanzierenden Maßnahmen konkretisiert werden, zustimmen muss (§ 6 Abs. 2 Satz 2 und 4 ThürCorPanHFoG), kann nach dem Urteil des HessStGH an dieser Bewertung nichts ändern. Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf einen beschließenden Ausschuss soll laut Gerichtshof wegen der damit einhergehenden Einbuße an Teilhabe für die dem Ausschuss nicht zugehörigen Abgeordneten, die einen Eingriff in deren freie Mandatsausübung bedeute, „nur in Ausnahmefällen, und zwar zum Schutz anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ zulässig sein.<sup>32</sup> Eine solche Ausnahme würde der HessStGH allenfalls annehmen, wenn sie für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Landtags als Rechtsgut von Verfassungsrang erforderlich wäre. Dies sah der HessStGH indessen im konkreten Fall nicht für gegeben an, weil das Plenum des Hessischen Landtags ohnehin öfter als der dortige Haushaltsausschuss zusammentrete und deshalb ebenso gut selbst über die Ausgaben entscheiden könne.<sup>33</sup>

Allerdings ist fraglich, ob sich diese Feststellungen des HessStGH auf die parlamentarische Praxis in Thüringen umfänglich übertragen lassen. Insoweit kann zunächst festgehalten werden, dass auch Art. 53 ThürVerf aus dem repräsentativen und freien Mandat ein Mitwirkungsrecht aller Abgeordneten bei parlamentarischen Entscheidungen postuliert. Die Intensität eines mit der Delegation einzelner Entscheidungen auf einen beschließenden Ausschuss einhergehenden Eingriffs in das Mitwirkungsrecht der diesem Ausschuss nicht angehörig Mitglieder des Landtags kann indes durch verschiedene Instrumente, die dem Landtag grundsätzlich zur Verfügung stünden, abgemildert werden. Zu denken wäre etwa an die Möglichkeit eines Wiederaufgreifens im Plenum. Mit einer solchen „Rückhol-Befugnis“ kann sich das Gesamtparlament eine Aussprache und seine Letztentscheidung in der Sache vorbehalten, soweit nicht tragfähige Gründe ein entgegenstehendes unabweisbares Eilbedürfnis statuieren. In diesem Zusammenhang ist auch der vom HessStGH nicht thematisierte Aspekt zu berücksichtigen, dass durch die Übertragung der Entscheidung über die Verausgabung der Mittel des Sondervermögens auf einen Ausschuss die Öffentlichkeit und damit die Transparenz des parlamentarischen Entscheidungsprozesses in Anbetracht

---

<sup>31</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 178; siehe in diesem Zusammenhang auch bereits WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 36 unten, 37.

<sup>32</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 196 ff., 201.

<sup>33</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 202 f.

der grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit von Sitzungen der Ausschüsse des Thüringer Landtags nicht mehr in vollem Umfang gegeben ist.<sup>34</sup> Dem könnte durch die Herstellung der Öffentlichkeit von Sitzungen des beschließenden Ausschusses Rechnung getragen und damit eine dem Plenarbeschluss vergleichbare Transparenz gewährleistet werden. Schließlich können in Thüringen Sitzungen der Fachausschüsse kurzfristiger anberaumt werden als Plenarsitzungen. Eingedenk dessen wird man zumindest in Zweifel ziehen können, ob die äußerst restriktiven Vorgaben des HessStGH bezüglich einer Übertragung einzelner Entscheidungen auf beschließende Ausschüsse angesichts der in Thüringen geübten Parlamentspraxis und der gesondert bereitzustellenden standardisierten Instrumentarien verallgemeinerungs- und tragfähig sind.

### **cc. Ausreichende Tiefe der Landtagsbeteiligung**

Der Entscheidung aus Hessen lag ferner der Sachverhalt zugrunde, dass der Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags Ausgaben ab einem Betrag von 1 Million Euro zustimmen musste. Der HessStGH erklärte dort die Übertragung des Zustimmungserfordernisses auf den beschließenden Ausschuss für verfassungswidrig.<sup>35</sup> Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage in Thüringen zwar dahin gehend, dass der HuFA beim hiesigen Hilfsfonds nicht einzelnen Ausgaben zustimmen muss, sondern den Wirtschaftsplänen in Gänze. Damit verfangen die Argumente des HessStGH aber umso mehr; denn wenn das Parlament laut HessStGH schon über einzelne Ausgaben bzw. Ausgabepakete im Plenum entscheiden soll, dann muss dies erst recht für die jährlichen Wirtschaftspläne in ihrer Gesamtheit und deren etwaige Änderungen gelten.

Mit Blick auf einen Eingriff in das Budgetrecht des Landtags könnte vorliegend allenfalls argumentiert werden, dass – im Gegensatz zum vom HessStGH entschiedenen Fall – die aus dem Thüringer Haushalt dem Sondervermögen zur Verfügung gestellten knapp 700 Millionen Euro nicht – jedenfalls nicht unmittelbar –<sup>36</sup> kreditfinanziert seien und auch unter Berücksichtigung ihres Verhältnisses zum Gesamtbudget von rund 12 Milliarden Euro keine strukturelle Bedeutung hätten, sodass der Eingriff in das Budgetrecht des Landtags noch nicht die Grenze des Zulässigen überschritten hätte. Vom HessStGH wurden jedenfalls kreditfinanzierte Mittel in Höhe von 12 bzw. 10 Prozent des Gesamtbudgets als strukturell

---

<sup>34</sup> Gemäß § 89 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags tagen die Ausschüsse, soweit sie Gegenstände behandeln, die ihnen zur abschließenden Beratung überwiesen worden sind, ohnehin öffentlich.

<sup>35</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 197; umso schwerer wiegen dürfte der Umstand, dass mit Blick auf eine Verausgabung geringerer Beträge der Hessische Landtag seine Beteiligung am Bewilligungsverfahren offenbar gänzlich für verzichtbar erachtet hatte.

<sup>36</sup> Zum Aspekt der mittelbaren Kreditfinanzierung wird, wie bereits erwähnt, im Zusammenhang mit der sog. Schuldenbremse eingegangen (S. 12 ff.).

bedeutend angesehen.<sup>37</sup> In Thüringen handelt es sich um knapp sechs Prozent, die überdies nicht unmittelbar kreditfinanziert sind. Eindeutige Parameter, bei deren Vorliegen von einem schweren Eingriff in das Budgetrecht auszugehen wäre, hat der HessStGH in diesem Zusammenhang indes nicht benannt und diese würden sich wohl auch schwerlich abstrakt festlegen lassen. Insofern ist die skizzierte Argumentation, ob die Höhe der kreditfinanzierten Mittel eine strukturelle Bedeutung erreicht, verfassungsrechtlich risikobehaftet. Hier wird in Ansehung der Entscheidung des HessStGH neben der Frage, ob die parlamentarische Kontrolle auf der Einnahmeseite hinreichend ist, auch zu berücksichtigen sein, inwieweit die Ausgabezwecke des Sondervermögens künftig bereits gesetzlich konkret festgelegt werden.

### **c. Begründungserfordernis für die Einrichtung des Sondervermögens**

Hinsichtlich der in der Literatur bislang umstrittenen Voraussetzungen der Errichtung von Sondervermögen schließt sich der HessStGH der Auffassung an, dass Fonds, um zulässig errichtet werden zu können, durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtliche Gründe gerechtfertigt sein und – verglichen mit einem Einsatz regulärer Haushaltsmittel – eine effektivere Zweckverfolgung ermöglichen müssen. Der Effektivitätsgewinn müsse im Vergleich zum Ausmaß der Durchbrechung der haushaltsverfassungsrechtlichen Grundsätze hinreichend gewichtig sein.<sup>38</sup> Gemessen hieran befand der HessStGH die Schaffung des hessischen Sondervermögens für nicht zulässig, weil sich bereits über den regulären Haushalt das Ziel, das der Gesetzgeber durch das Sondervermögen erreichen wolle, hinreichend effektiv verfolgen lasse.<sup>39</sup>

Dieser Gedanke ist auch auf den Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds übertragbar. Der HessStGH geht davon aus, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Gründe für die Errichtung eines Sondervermögens hinreichend zu belegen hat.<sup>40</sup> Er muss also die Vorzüge des Sondervermögens im Vergleich zu einer Abbildung im Kernhaushalt darstellen. Nicht hinreichend sollen dabei lediglich wirtschaftliche und organisatorische Gründe sein.<sup>41</sup>

Eine diesen Anforderungen entsprechende Rechtfertigung der Errichtung des Corona-Pandemie-Hilfefonds ist aber weder in der seinerzeitigen Begründung des ThürCorPanG enthalten noch sonst ersichtlich. So heißt es in der damaligen Gesetzesbegründung dahin gehend lediglich, die Errichtung des Sondervermögens sichere eine kurzfristige und überjährige Mittelverwendung und schaffe die notwendige Transparenz.<sup>42</sup> Auch die

---

<sup>37</sup> Siehe hierzu HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 160, 211 f.

<sup>38</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 216 ff., 219.

<sup>39</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 219 ff.

<sup>40</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 218.

<sup>41</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 217.

<sup>42</sup> Drs. 7/686 – NF –, S. 7.

Begründung des Gesetzentwurfs zur Verlängerung des Sondervermögens lässt eine entsprechende Rechtfertigung vermissen. Hier finden sich allenfalls Ansätze einer vom HessStGH verlangten Darlegung, dass die Einrichtung eines Sondervermögens erforderlich sei. So ist hier zwar die Rede davon, dass mit einer Fortführung im Kernhaushalt 2022 „zusätzliche Hürden im Ablauf“<sup>43</sup> verbunden wären. Offen bleibt indes, welche konkreten Nachteile einer Abbildung im Kernhaushalt entgegenstünden und ob diese nicht durch organisatorische Vorkehrungen behoben werden könnten. Eine hinreichende Begründung für die Notwendigkeit einer Fortführung des Sondervermögens wird ferner nicht allein darin zu erblicken sein, dass hiermit im Vergleich zu einer Darstellung der Ausgaben im regulären Haushalt 2022 eine im Zeitraum zwischen dem Auslaufen des Hilfefonds zum Jahreswechsel und der Verabschiedung des Landeshaushalts für 2022, die voraussichtlich frühestens im Februar 2022 erfolgen wird, entstehende Finanzierungslücke für Maßnahmen im Zusammenhang mit der weiterhin andauernden pandemischen Situation vermieden werden könnte. Soweit es in dem Entwurf weiter heißt, dass „auch mögliche Rückführungen zu viel gezahlter oder nicht benötigter Mittel transparent im Sondervermögen abgebildet werden“<sup>44</sup> könnten, erschließt sich nicht, worin hier ein Gewinn an Transparenz im Vergleich zur Darstellung von Rückführungen im regulären Haushalt zu sehen sein könnte.

Auch unter diesem Aspekt wird die konkrete Ausgestaltung des hiesigen Sondervermögens den vom HessStGH entwickelten Maßgaben bislang nicht gerecht.

## **II. Abweichen von der sog. Schuldenbremse**

Der Corona-Pandemie-Hilfefonds wurde – anders als sein hessisches Pendant – nicht mit einer eigenen Kreditermächtigung ausgestattet, sondern wird u.a. aus Mitteln des Landeshaushalts gespeist (§ 5 Abs. 1 ThürCorPanHFoG). Wegen des Grundsatzes der Gesamtdeckung<sup>45</sup> können die mit Hilfe des Corona-Pandemie-Hilfefonds finanzierten Maßnahmen daher nicht als unmittelbar kreditfinanziert gelten. Allerdings stellt die Begründung zum Nachtragshaushalt 2020 selbst eine Verbindung zur Kreditaufnahme im Kernhaushalt, zu der mit dem Nachtragshaushalt 2020 ermächtigt wurde, her, wenn es in der Begründung zum Nachtragshaushalt 2020 heißt:

*„Zur Finanzierung der notwendigen stützenden Maßnahmen durch das Land zur Bewältigung der Corona-Krise sowie ihrer Folgen sind zusätzliche Einnahmen durch Kreditaufnahme in Höhe von 994.770.000 Euro notwendig. Die Kreditaufnahme dient*

---

<sup>43</sup> Drs. 4172, S. 5.

<sup>44</sup> Drs. 4172, S. 5.

<sup>45</sup> § 8 Abs. 1 ThürLHO; *Ohler*, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 98 Rn. 26.

*dazu, den Bedarf an Landesmitteln im Sondervermögen ‚Hilfe zur Überwindung direkter und indirekter Folgen der Corona-Pandemie‘ zu decken.“<sup>46</sup>*

Folglich sind die Ausführungen im Urteil des HessStGH vom 27. Oktober 2021 zu den Voraussetzungen, unter denen ein Abweichen von der Schuldenbremse verfassungsrechtlich zulässig ist, jedenfalls für die rechtliche Bewertung der Finanzierung der dem Hilfsfonds zugeführten Mittel und damit letztlich für die Bewertung der Rechtmäßigkeit des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfsfonds als solchem relevant.

Bei einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation ist es dem Gesetzgeber erlaubt, von der verfassungsrechtlich verankerten sog. Schuldenbremse abzuweichen und eine Neuverschuldung vorzunehmen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, § 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO).<sup>47</sup> Der HessStGH befasst sich insbesondere mit der gerichtlich bis dato noch ungeklärten Frage, ob bzw. in welcher Form ein Zusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation einerseits und der Aufnahme von Krediten sowie den mit den Krediten finanzierten Maßnahmen andererseits bestehen muss.<sup>48</sup>

Dabei billigt der HessStGH dem Gesetzgeber, wie auch bezüglich der Feststellung einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, einen verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt, insbesondere ob er Kredite aufnimmt und wie er die im Wege der Kreditaufnahme beschafften Mittel einsetzt. Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Neuverschuldung, müsse zwischen dem auslösenden Ereignis, d.h. der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation, und der (erhöhten) Kreditaufnahme ein konkreter Veranlassungszusammenhang bestehen. Es genüge nicht, wenn eine Kreditaufnahme lediglich anlässlich einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation erfolge. Vielmehr müssten sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die hierdurch finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation abzielen.<sup>49</sup> Dies gelte für jede einzelne wesentliche Ausgabenposition bzw. für jedes einzelne Maßnahmenpaket,<sup>50</sup> was eine hinreichend bestimmte Festlegung der Maßnahmezwecke im Haushaltsplan oder einem Gesetz bedinge.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Drs. 7/1449, unter Punkt B sowie auf S. 13.

<sup>47</sup> Zur bundes- und landesrechtlichen Konzeption der Schuldenbremse siehe WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 17 ff.

<sup>48</sup> Siehe zu dieser Frage bereits eingehend das Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 17 ff.

<sup>49</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 268 f.

<sup>50</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 270.

<sup>51</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 259 ff., 266.

Hierbei sei das Übermaßverbot zu beachten, allerdings (nur) in modifizierter Form. Sowohl die Kreditaufnahme als auch die kreditfinanzierte Maßnahme müssten zur Krisenbewältigung geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise sowie zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotential der kreditfinanzierten Projekte und Maßnahmenpakete stehen.<sup>52</sup> Insoweit verfüge der Gesetzgeber jedoch über einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum und sei die verfassungsgerichtliche Prüfung auf eine Vertretbarkeitskontrolle beschränkt. Allerdings korrespondiere hiermit eine Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren.<sup>53</sup> Insbesondere sei der Veranlassungszusammenhang, wenn dieser nicht offensichtlich erscheine, vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren darzulegen.<sup>54</sup>

Für die geforderte Darlegung und Begründung bestehe keine bestimmte Formvorgabe. Es müsse aber erkennbar sein, dass der Landtag durch den Beschluss des Haushaltsplans und die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes oder eines anderen Gesetzes die Begründung mittrage.<sup>55</sup> Ob die knappe Begründung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2020<sup>56</sup>, mit dessen Art. 1 Nr. 2 eine Nettoneuverschuldung zugelassen wurde, diesen Anforderungen gerecht wird, darf zurecht bezweifelt werden. Weder im Hinblick auf die Kreditaufnahme als solche noch im Hinblick auf die hiermit finanzierten konkreten Maßnahmen findet sich eine explizite Auseinandersetzung unter dem Aspekt des Übermaßverbots.

Der Gesetzgeber habe laut HessStGH ferner zu prüfen, ob er über Spielräume wie z.B. die Auflösung von Rücklagen verfüge, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Falls und soweit der Gesetzgeber solche Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutze, habe er dies im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen.<sup>57</sup> Soweit eine bestehende Rücklage nicht aufgelöst werde, habe der Gesetzgeber auszuführen, welche negativen Auswirkungen die Auflösung einer gebildeten Rücklage hätte, ob und in welcher Form der Haushalt bei Auflösung der Rücklage zu konsolidieren wäre, wofür die Rücklage vorgesehen war und welche geplanten Leistungen bei einer Auflösung unterbleiben müssten.<sup>58</sup> Zur Frage der Rücklagenentnahme verhält sich

---

<sup>52</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 259 ff.; so auch bereits Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 21.

<sup>53</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 249 ff.; siehe auch Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 21 f.

<sup>54</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 271, 276; siehe dazu auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder, Sachstand (WD 4 - 3000 - 087/21) sowie das Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 21 (unten): „An die Darlegungs- und Begründungslast des Haushaltsgesetzgebers wird man im Hinblick auf § 18 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 ThürLHO je höhere Anforderungen zu stellen haben, desto weiter der Zusammenhang zwischen Notlage und Finanzbedarf gefasst wird.“

<sup>55</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 258; vgl. hierzu Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 21 unten, 22.

<sup>56</sup> Drs. 7/1499.

<sup>57</sup> HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 287 f.; siehe dazu auch bereits WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 27 ff.

<sup>58</sup> HessStGH, a.a.O., Rn 289.

die Begründung zum Entwurf des Nachtragshaushalts 2020<sup>59</sup> unter Punkt C („Alternativen“). Dort wird allerdings lediglich ausgeführt, dass die Situation im Ergebnis „sowohl eine weitestgehende Kreditaufnahme als auch eine weitestgehende Entnahme aus der Rücklage erforderlich“ mache. Warum die Rücklage nicht vollständig aufgebraucht werden sollte, wird indes nicht substantiell begründet.<sup>60</sup> Nunmehr sollen jedoch sämtliche Rücklagen zum Ausgleich des Landeshaushalts 2022 vollständig aufgebraucht werden.<sup>61</sup>

Im Ergebnis wird auch hinsichtlich des Abweichens von der Schuldenbremse den vom HessStGH entwickelten Anforderungen insbesondere mit Blick auf die Darlegungs- und Begründungsobliegenheit des Gesetzgebers bisher nicht hinreichend Genüge getan.

### **III. Verfassungsmäßigkeit der Verlängerung**

Wie unter den Punkten I. und II. dargelegt, bestehen vor dem Hintergrund der Feststellungen des HessStGH in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, dass der Hilfsfonds verfassungskonform errichtet und finanziell ausgestattet wurde. Dieser rechtliche Befund ist für die aktuell relevante Beurteilung, ob die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung des Sondervermögens rechtlich zulässig ist, entscheidend; denn wenn die Errichtung des Sondervermögens schon nicht rechtmäßig gewesen ist, kann dies seine Verlängerung ebenso wenig sein, weil sie dann einen rechtswidrigen Zustand fortführen würde. Schließlich ist die Perpetuierung eines rechtswidrigen Zustands ihrerseits zwangsläufig rechtswidrig und würden sich die bereits anfänglich bestehenden Mängel des ThürCorPanHFoG im Falle einer Verlängerung des Sondervermögens fortsetzen. Darüber hinaus würde die beabsichtigte Verlängerung des Sondervermögens um ein weiteres Jahr den Eingriff in das Budgetrecht des Landtags auch unter dem Aspekt des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit nach Art. 99 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf, der ebenfalls der parlamentarischen Kontrolle dient,<sup>62</sup> weiter vertiefen.<sup>63</sup> Dem könnte der Gesetzgeber allenfalls dadurch zu begegnen versuchen, dass er zumindest verbindliche Ausgabezwecke gesetzlich vorskizziert, eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie der HessStGH in seiner Entscheidung aufgestellt hat, genügende Begründung im Gesetzentwurf anführt, die Entscheidung über den Wirtschaftsplan dem

---

<sup>59</sup> Drs. 7/1499.

<sup>60</sup> Siehe hierzu das Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 30 ff. (32): „In Anbetracht des Gesagten birgt ein Fortbestand von Rücklagen bei zugleich auf Grundlage des § 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO beabsichtigter Schuldenaufnahme ohne eine hinreichende verfassungsrechtliche Begründung ein nicht unerhebliches verfassungsrechtliches Risiko.“

<sup>61</sup> Siehe die Ausführungen der Thüringer Finanzministerin, Plenarprotokoll der 62. Sitzung des 7. Thüringer Landtags am 22.10.2021, S. 8 oben.

<sup>62</sup> WD 8/20 (Drs. 7/2551), S. 29 m.w.N.

<sup>63</sup> Siehe zu diesem Aspekt HessStGH, a.a.O., juris-Rn. 214.

Plenum zuweist oder zumindest eine „Rückhol-Befugnis“ für das Plenum vorsieht und die Ausschussöffentlichkeit modifiziert. Diese Anforderungen würden dem Grunde nach auch für eine nur kurzzeitige Übergangslösung gelten, mit der eine zeitliche Lücke zwischen dem Auslaufen des Sondervermögens und dem Beschluss des Landtags über den Haushalt 2022 vermieden werden sollte. Eine umfassende verfassungsrechtliche Bewertung einer gesetzgeberischen Korrektur des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetzes kann letztlich nur anhand einer konkreten dahin gehenden Gesetzesinitiative erfolgen.

### **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Das Urteil des HessStGH vom 27. Oktober 2021 bekräftigt die bereits im Gutachten WD 8/20 (Drs. 7/2551) dargelegten erheblichen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Errichtung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds sowie des zu seiner Finanzierung erfolgten Abweichens von der Schuldenbremse, was sich auch auf die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der nunmehr beabsichtigten Verlängerung des Corona-Pandemie-Hilfefonds auswirkt, und zwar aus den folgenden Gründen:

Die Errichtung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds greift in das Budgetrecht des Landtags ein, ohne dass dieser Eingriff durch den Gesetzgeber hinreichend gerechtfertigt worden wäre. Der Landtag als solcher hat insbesondere keine substantielle Möglichkeit der Einflussnahme auf die konkreten Ausgaben des Sondervermögens und verlagert die Entscheidung hierüber auf einen Ausschuss. Die erfolgte Delegation der Zustimmung zum Wirtschaftsplan des Sondervermögens auf den Haushalts- und Finanzausschuss erweist sich jedenfalls unter Zugrundelegung der äußerst strikten Maßstäbe des HessStGH als ein unverhältnismäßiger Eingriff in das freie Mandat der dem Ausschuss nicht angehörenden Abgeordneten und damit als nicht zulässig, wobei indes die dargelegten Unterschiede – etwa Höhe und Art der mittelbaren bzw. unmittelbaren Kreditfinanzierung – zu berücksichtigen sind. Dies führt dazu, dass die benannten parlamentarischen Möglichkeiten in Betracht kommen, um eine Teilhabe aller Abgeordneten sicherzustellen.

Ein Veranlassungszusammenhang im Sinne eines finalen Konnexes zwischen der Corona-Pandemie als außergewöhnlicher Notsituation einerseits und der für die Finanzierung der Maßnahmen des Corona-Pandemie-Hilfefonds erforderlichen Neuverschuldung andererseits wurde jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Übermaßverbots im Gesetzgebungsverfahren zum Nachtragshaushalt 2020 nicht hinreichend dargelegt und begründet.

Die durch den vorliegend geprüften Gesetzentwurf beabsichtigte schlichte Verlängerung der Laufzeit des Sondervermögens würde die aufgezeigten erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken perpetuieren und zudem die Durchbrechung des Annuitätsprinzips verfestigen.

Diesen Bedenken könnte mit einer tragfähigen Begründung begegnet werden, warum von einer Darstellung im Kernhaushalt abgesehen wird. Eine solche Begründung im Gesetzgebungsverfahren dürfte sich nicht darin erschöpfen, dass mit einer nahtlosen Verlängerung des Hilfefonds Finanzierungslücken mit Blick auf anstehende Maßnahmen im Zusammenhang mit der noch immer andauernden Corona-Pandemie vermieden werden könnten. Zudem müsste die Wahrnehmung der Budgetverantwortlichkeit durch den gesamten Landtag mittels konkreter gesetzlicher Zweckbestimmungen und geeigneter verfahrensmäßiger Vorkehrungen sichergestellt werden.

Wissenschaftlicher Dienst