

Titel:

Teilweise erfolgreiches Verfahren der Meinungsverschiedenheit gegen das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für das Haushaltsjahr 2022

Normenketten:

BV Art. 75 Abs. 3

VfGHG Art. 13, Art. 16a Abs. 2 S. 1, Art. 49 Abs. 1, Art. 82 Abs. 1, Abs. 3

Leitsätze:

1. Im Hinblick auf die Besonderheiten der Haushaltsgesetzgebung besteht für Anträge im Verfahren der Meinungsverschiedenheit, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, über deren befristete zeitliche Wirkung hinaus ausnahmsweise ein öffentliches Interesse für eine Entscheidung fort. (Rn. 36)
2. Das von Art. 24 Abs. 2 BV garantierte Zutritts- und Anhörungsrecht der Staatsregierung zieht den Rechten der Abgeordneten aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV von vornherein Grenzen. Ein Recht der Abgeordneten oder Fraktionen, das es der Staatsregierung verböte, sich zu ihren Anträgen und sonstigen Handlungen zu äußern, kennt die Verfassung auch im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht (Bestätigung von VerfGH vom 18.7.2024 BayVBI 2024, 769). (Rn. 50)
3. An die Stelle der Verpflichtung der Staatsregierung, gegenüber den Abgeordneten und Fraktionen im Hinblick auf deren Parlamentsarbeit Neutralität zu wahren, tritt im Verfahren der Gesetzgebung ein Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot (Bestätigung von VerfGH vom 18.7.2024 BayVBI 2024, 769). (Rn. 51 – 53)
4. Da der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Regelung in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV (notlagenbedingte Ausnahme vom Verbot der Nettokreditaufnahme) die Diktion von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG nahezu wortgleich übernommen hat, kann bei der Auslegung der Vorschrift unmittelbar auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bundesverfassungsrechtlichen Pendant zurückgegriffen werden. (Rn. 65)
5. Über die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV hinaus muss ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der notlagenbedingten Kreditaufnahme vorliegen, bei dessen Beurteilung dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt. Damit der Verfassungsgerichtshof im Streitfall prüfen kann, ob die Beurteilung des Gesetzgebers anhand der von ihm gegebenen Begründung nachvollziehbar und vertretbar ist, trifft diesen eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren, deren konkrete Anforderungen von den Umständen des Einzelfalls abhängen. (Rn. 84 – 104)

Schlagworte:

Schuldenbremse, Kreditaufnahme, Haushaltsgesetzgebung, Veranlassungszusammenhang, Neutralitätspflicht, Budgetrecht, Verfassungswidrigkeit, Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz zur Bewältigung außergewöhnlicher Notsituationen, Grenzen parlamentarischer Mitwirkungsrechte, Zutritts- und Anhörungsrecht der Staatsregierung als Grenze von Abgeordnetenrechten, Objektivitäts- und Sachlichkeitsgebot der Staatsregierung im Gesetzgebungsverfahren, sachlicher Veranlassungszwang zwischen Naturkatastrophe oder außergewöhnlicher Notsituation und Kreditaufnahme, Anforderungen an die Darlegung des Veranlassungszusammenhangs, Maßstab der gerichtlichen Kontrolle

Tenor

1. Art. 2a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022 – HG 2022) vom 22. April 2022 (GVBI S. 102, BayRS 630-2-24-F), das durch Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes vom 21. Juni 2024 (GVBI S. 114) geändert worden ist, verstößt gegen Art. 82 Abs. 1 BV (Schuldenbremse) und ist nichtig.

2. Im Übrigen wird der Antrag gegen die Antragsgegnerinnen zu 2 bis 4 abgewiesen. Der Antrag gegen den Antragsgegner zu 1 wird insgesamt abgewiesen.

3. Der Antragstellerin ist ein Zehntel der ihr durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Meinungsverschiedenheit betrifft die Frage, ob das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022 – HG 2022) vom 22. April 2022 (GVBl S. 102) gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Hilfsweise wird von der Antragstellerin geltend gemacht, das Haushaltsgesetz 2022 verstoße hinsichtlich der Feststellung der Einzelpläne 07 und 13 sowie der Hightech Agenda Plus gegen die Bayerische Verfassung.

2

1. Die Staatsregierung brachte am 3. Dezember 2021 einen Gesetzentwurf für das Haushaltsgesetz 2022 im Bayerischen Landtag ein (LT-Drs. 18/19171). In der ersten Lesung vom 7. Dezember 2021 beschloss das Landtagsplenum, den Gesetzentwurf an den federführenden Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen (im Folgenden: Haushaltsausschuss) zu überweisen (Plenarprotokoll 18/99 S. 13533).

3

Zur Vorbereitung der Sitzung des Haushaltsausschusses am 18. Februar 2022, bei der der Entwurf des Haushaltsplans 2022 (Einzelplan 07/StMWi) beraten werden sollte, bat das Büro des Haushaltsausschusses das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (im Folgenden: Wirtschaftsministerium) um eine Übersicht, inwieweit sich die Zusammenfassung von insgesamt 130 Änderungsanträgen zu Beratungsschwerpunkten anbiete. Am 15. Februar 2022 übermittelte der Leiter des Haushaltsreferats des Wirtschaftsministeriums die angeforderte Übersicht von Vorschlägen an das Büro des Haushaltsausschusses. Die Übersicht war in Tabellenform verfasst. Sie enthielt in der linken Spalte jeweils Vorschläge für Zusammenfassungen und in der rechten Spalte jeweils eine kurze, stichwortartige Erläuterung des betroffenen Vorschlags. Einige Vorschläge zur Zusammenfassung von der Antragstellerin eingebrachter Änderungsanträge wurden wie folgt erläutert:

Zur Zeile 3 der Übersicht: „Mehr oder eher weniger begründete Anträge der AfD auf Mittelanhebungen im Epl. 07 unter Gegenfinanzierung aus Epl. 03/Asyl: allein deshalb abzulehnen.“

Zur Zeile 14 der Übersicht: „Ansatzkürzungen der AfD im Epl. 07 zur Gegenfinanzierung von Ausgaben mit nicht substantiierter Begründung.“

Zur Zeile 19 der Übersicht: „Vollzug energier. Vorschriften (AfD Streichung – ggf. schon oben in „Streichliste“ AfD erledigt; GRÜ Ansatzanhebung).“

4

Die Übersicht wurde am 16. Februar 2022 vom Büro des Haushaltsausschusses unverändert an sämtliche Mitglieder des Haushaltsausschusses übermittelt. Auf die Beschwerde der Antragstellerin an das Büro des Haushaltsausschusses erklärte dieses, dass die Vorlagen für die Zusammenfassung der Beratungsschwerpunkte von der Staatsregierung kämen und weder kommentiert noch überprüft würden.

5

In der Ausschusssitzung am 18. Februar 2022 entschuldigte sich der Ausschussvorsitzende gegenüber der Antragstellerin für den Versand der Erläuterungen. Der Haushaltsausschuss empfahl die Ablehnung der Anträge der Antragstellerin sowie der anderen Oppositionsfractionen (LT-Drs. 18/21900). Das Plenum des Landtags lehnte die Anträge in seiner Sitzung vom 6. April 2022 ab (Plenarprotokoll 18/111 S. 15067 ff.).

6

Das Gesetz wurde am 7. April 2022 mit den Stimmen der CSU-Fraktion und der Fraktion der FREIEN WÄHLER beschlossen (Plenarprotokoll 18/112 S. 15476), am 22. April 2022 ausgefertigt und am 29. April 2022 bekannt gemacht (GVBl S. 102). Nach seinem Art. 13 Abs. 1 Satz 1 ist es mit Wirkung zum 1. Januar 2022 in Kraft getreten (Art. 11 gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 2 erst am 1. Mai 2022).

2. Der vorliegend insbesondere maßgebliche Art. 2a des Haushaltsgesetzes 2022 hat folgenden Wortlaut:

Art. 2a Kreditermächtigung – Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie)

(1) ¹Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat wird ermächtigt, zur Deckung von Ausgaben für Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm), Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und die Hightech Agenda Plus sowie den in Kapitel 13 19 auszugleichenden Mindereinnahmen im Haushaltsjahr 2022 Kredite am Kreditmarkt bis zur Höhe von 5 806 256.000 € aufzunehmen. ²Die Kreditermächtigung kann übertragen werden, soweit diese Kreditmittel nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2022 aufgenommen wurden und zur Deckung noch benötigt werden.

(2) Das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat wird ermächtigt, im Haushaltsjahr 2022 Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen, soweit die Kreditermächtigung im vorausgegangenen Haushaltsjahr für Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2021 nicht in Anspruch genommen wurde und zur Deckung noch benötigt wird.

(3) [außer Kraft:] Ab dem Jahr 2026 ist jährlich ein Zwanzigstel der auf Grundlage der Kreditermächtigung in Abs. 1 im Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) aufgenommenen und bis Ende des Haushaltsjahres 2025 noch nicht zurückgezahlten Schulden zu tilgen.

(4) Art. 2 Abs. 2 bis 4 gilt sinngemäß.

8

Die Tilgungsregelung in Absatz 3 ist inzwischen mit Ablauf des 31. Dezember 2023 außer Kraft getreten. Denn Art. 13 Abs. 3 HG 2022 wurde durch Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2024 und 2025 (Haushaltsgesetz 2024/2025 – HG 2024/2025) vom 21. Juni 2024 (GVBl S. 114) dahin geändert, dass der Zeitpunkt des Außerkrafttretens vom ursprünglich vorgesehenen 31. Dezember 2045 auf den 31. Dezember 2023 vorverlegt wurde.

9

Der in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 genannte Betrag von 5.806.256.000 € für eine Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt im Sonderfonds Corona-Pandemie war im Gesamtplan (unter B.1.1.3 des Teils II sowie unter 1.1.3 des Teils III) ausgewiesen. Der Einzelplan 13 enthielt als Haushalt der Allgemeinen Finanzverwaltung in der Hauptsache die nicht einen bestimmten Verwaltungszweig, sondern die Gesamtheit der Staatsverwaltung betreffenden Einnahmen und Ausgaben. Neben Bereichen wie Steuereinnahmen, dem kommunalen Finanzausgleich und den Ausgaben für den Schuldendienst sowie den Einnahmen und Ausgaben des allgemeinen Grundvermögens, der Staatsbeteiligungen und der Staatsbetriebe waren hier auch die Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) und 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) veranschlagt. Während im Sonderfonds Corona-Pandemie Ansätze zur Verminderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie für alle Ressorts zentral fortgeführt wurden, handelte es sich bei dem Corona-Investitionsprogramm um ein kreditfinanziertes investives Stabilisierungsprogramm zur Stützung der Konjunktur, das auch Ausgaben zur Umsetzung investiver klimapolitischer Maßnahmen umfasste (vgl. LT-Drs. 18/19171 Einzelplan 13 S. 3).

10

3. Abgeordnete der Antragstellerin beschwerten sich einerseits außerhalb der Gesetzesberatungen u. a. gegenüber dem Ministerpräsidenten über die „Empfehlungen der Staatsregierung“ zum Einzelplan 07 im Rahmen der Beratungen im Haushaltsausschuss. Mit Schreiben vom 2. März 2022 forderte die Antragstellerin die Staatsregierung auf, binnen einer Woche öffentlich zu erklären, dass die „Bewertungen bzw. Beschlussempfehlungen des Wirtschaftsministeriums“ nichtig seien und nicht beachtet werden dürften, dass keine pauschale Ablehnung von AfD-Anträgen empfohlen werde und dass die „Beschlussempfehlungen“ verfassungswidrig seien und insbesondere einen Verstoß gegen das Budgetrecht des Parlaments und die Neutralitätspflicht der Verwaltung darstellten.

11

Abgeordnete der Antragstellerin thematisierten den Vorgang andererseits auch bei der zweiten Lesung des Gesetzes im Landtag am 6. April 2022 bei Beratung des Einzelplans 07 (Plenarprotokoll 18/111 S. 15052) und am 7. April 2022 bei Beratung des Einzelplans 13 (Plenarprotokoll 18/112 S. 15441). So machte der

Abgeordnete Singer in der Plenarsitzung vom 7. April 2022 geltend, die Antragstellerin sei von einer inakzeptablen Einmischung der Staatsregierung in das Budgetrecht des Parlaments betroffen, denn die Regierung habe gegen das Neutralitätsgebot verstoßen. Bei den Beratungen im Haushaltsausschuss seien unzulässige, einseitige und rechtswidrige Ausführungen gemacht worden. Es seien Anweisungen und Empfehlungen erteilt worden, um auf eine Ablehnung der Anträge der Antragstellerin hinzuwirken (Plenarprotokoll 18/112 S. 15441).

12

Außerdem rügten Abgeordnete der Antragstellerin in der zweiten Lesung des Gesetzes am 7. April 2022 zum Einzelplan 13 unter Hinweis auf einen Bericht des Obersten Rechnungshofs (im Folgenden: ORH) die klare Nichtbeachtung der Schuldenbremse nach Art. 82 BV bzw. Art. 109 GG durch die Kreditaufnahmen insbesondere für die Hightech Agenda Plus sowie das Corona-Investitionsprogramm und die daraus folgende Verfassungswidrigkeit (Plenarprotokoll 18/112 S. 15442 f., 15455 f., 15459 f.), ohne jedoch Art. 2a HG 2022 ausdrücklich zu nennen.

II.

13

Die AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag (Antragstellerin) macht mit ihrem am 19. Juli 2022 eingegangenen Antrag gegenüber den Antragsgegnern geltend, dass das Haushaltsgesetz 2022 insgesamt, hilfsweise hinsichtlich der Feststellung der Einzelpläne 07 und 13 sowie der Hightech Agenda Plus gegen die Bayerische Verfassung verstößt.

14

In der Begründung der Meinungsverschiedenheit führt der Bevollmächtigte für die Antragstellerin zunächst aus, das Haushaltsgesetz 2022 sei bereits formell verfassungswidrig. Durch die Beschlussempfehlung der Bayerischen Staatsregierung (Antragsgegnerin zu 2) betreffend die Anträge der Antragstellerin sei die Bayerische Verfassung, das Gesetzgebungsverfahren (insgesamt) betreffend, verletzt, jedenfalls was den Einzelplan 07 betreffe. Die Beschlussempfehlung verstoße gegen die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag (BayLTGeschO), die ein solches Vorgehen nicht vorsehe. Außerdem verletze dieses Vorgehen die Antragstellerin in ihren Rechten aus Art. 13 BV, Art. 16a Abs. 2 Satz 1 BV, Art. 78 Abs. 3 BV; zudem liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, insbesondere in der Ausprägung der Budgethoheit des Parlaments, Art. 78 Abs. 3 BV, sowie eine willkürliche Benachteiligung der Antragstellerin gegenüber anderen Fraktionen vor.

15

In materieller Hinsicht verstoße „das Haushaltsgesetz 2022“ gegen die in Art. 82 Abs. 1 BV verankerte Schuldenbremse, da ein zur Abweichung hiervon berechtigender Ausnahmegrund im Sinn des Art. 82 Abs. 3 BV nicht vorliege. Der Haushaltsgesetzgeber begründe seine Kreditaufnahme mit einer Krisenbekämpfung in Anbetracht des Fortdauerns der Corona-Krise. Das Vorliegen dieses Ausnahmegrunds müsse der Haushaltsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren ausreichend darlegen und begründen. Hierzu gehöre die hinreichende Darlegung im Sinn einer begründeten Prognose, dass und wie die Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geeignet sein solle und dass die Kreditaufnahme, die nachrangig gegenüber anderen Finanzierungsmöglichkeiten sei, erforderlich sei und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise und zum voraussichtlichen Krisenbewältigungspotenzial stehe. Außerdem müsse ein Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme bestehen. Erstmals seien im Jahr 2020 Kreditermächtigungen in Höhe von 20 Mrd. € im Staatshaushalt eingeplant gewesen. Nicht in Anspruch genommene Kredite seien auf den Staatshaushalt 2021 übertragen worden. Tatsächlich seien im Jahr 2020 Kredite in Höhe von 7,2 Mrd. € aufgenommen und 1,1 Mrd. € als Einnahmereste übertragen worden, sodass insgesamt 8,3 Mrd. € in Anspruch genommen und die restlichen Kreditermächtigungen in Abgang gestellt worden seien (vgl. ORH, Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, S. 19). Zur Finanzierung der Maßnahmen des Sonderfonds Corona-Pandemie u. a. seien im Haushalt 2021 neue Kreditermächtigungen in Höhe von 11,6 Mrd. € vorgesehen gewesen. Zusätzlich hätten die aus dem Jahr 2020 in Kapitel 13 19 übertragenen Kreditermächtigungen zur Finanzierung der Maßnahmen – insbesondere zur Überbrückung des Zeitraums der vorläufigen Haushalts- und Wirtschaftsführung – in Höhe von 1,1 Mrd. € zur Verfügung gestanden. Der Kreditrahmen 2020 aus Kapitel 13 19 von insgesamt 20 Mrd. € sei im Jahr 2021 nicht überschritten worden (vgl. ORH a. a. O.).

Kreditermächtigungen, die im Jahr 2021 nicht in Anspruch genommen worden seien, aber im Haushaltsjahr 2022 zur weiteren Abwicklung der Corona-Maßnahmen benötigt würden, könnten abermals übertragen werden. Mit dem Haushaltsgesetz 2022 werde erneut eine Naturkatastrophe und eine außergewöhnliche Notsituation, die sich jeweils der Kontrolle des Staates entzögen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigten, angenommen (Haushaltsplan 2022 S. 30 f.; vgl. ORH a. a. O.). Demnach belaufe sich der Bedarf auf 6,5 Mrd. €, welcher mit ca. 5,8 Mrd. € kreditfinanziert werden solle, wozu neue Kreditermächtigungen in Höhe von 5,8 Mrd. € – neben den im Haushaltsjahr 2021 nicht in Anspruch genommenen Krediten – beschlossen worden seien (Art. 2a HG 2022). Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für diese Kreditaufnahme lägen nicht vor.

16

Es fehle bereits an einer Naturkatastrophe oder einer außergewöhnlichen Notsituation, welche sich der Kontrolle des Staates entziehe. Die Infektionsquote hinsichtlich des Coronavirus sei untauglich zur Feststellung einer Massenerkrankung, da diese nicht zwingend eine Erkrankung bedinge und schon durch die bekannt gewordenen Betrugsfälle im Zusammenhang mit Corona-Testzentren in Zweifel gezogen werden müsse; auch der pauschale Verweis auf einen selbst gesetzten Grenzwert von 600 und eine „rote Ampel“ bezüglich Intensivbetten könne eine Massenerkrankung nicht darlegen, insbesondere vor dem Hintergrund der zuvor erfolgten Reduzierung von entsprechenden Kapazitäten und der mangelnden Darlegung der Grenzwerte. Jedenfalls entziehe sich eine solche Situation, wenn man sie dennoch annehme, nicht der Kontrolle des Staates, da alle gängigen Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz auf die Kontrolle der vermeintlichen Pandemie und nicht auf die Beseitigung der Folgen abzielten. Im Übrigen seien die kreditfinanzierten Maßnahmen aus den Bereichen Modernisierung staatlicher und kommunaler Infrastruktur, Digitalisierung der Verwaltung sowie Klimaschutz schon denknotwendig nicht zur Folgenbehebung einer Pandemie geeignet; die Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe sei nicht plötzlich und auch nicht exogen, sondern erwartbar und endogen durch die „Infektionsschutzmaßnahmen“ verursacht worden.

17

Auch eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage, welche eine Neuverschuldung zur fortdauernden und ungeschmälernten Gewährleistung der Handlungsfähigkeit des Staates bei der Krisenbewältigung erfordere, liege nicht vor, da der Gesetzgeber verschiedene, von der Antragstellerin aufgezeigte Finanzierungsspielräume ungenutzt gelassen habe. So seien z. B. im Jahr 2021 5,8 Mrd. € mehr an Steuern als ursprünglich eingeplant eingenommen worden (vgl. ORH a. a. O.). Eine dahingehende substantielle Begründung sei der Gesetzgeber schuldig geblieben.

18

Weiter fehle es an einem Veranlassungszusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Notsituation; selbst der ORH (a. a. O.) habe keinen Zusammenhang von Kapitel 13 18 und der Hightech Agenda Plus mit der Notsituation gesehen. Laut Vorbemerkung zum „Corona-Investitionsprogramm“ in Kapitel 13 18 sollten hier Schwerpunkte in den Bereichen Modernisierung kommunaler und staatlicher Infrastruktur, der Digitalisierung der Verwaltung sowie im Klimaschutz gesetzt werden und besonders zielgerichtet Maßnahmen in erneuerbare Energien, natürliche CO₂Speicher, Klima-Bauen und Klima-Architektur, smarte und nachhaltige Mobilität sowie für eine moderne Klimaforschung und Clean-Tech umgesetzt werden. Hinsichtlich dieser Maßnahmen sei nicht einmal ein mittelbarer Veranlassungszusammenhang mit der Notsituation dargetan, vielmehr seien die Maßnahmen allgemeinpoltische, was sich auch an der dort in Bezug genommenen Regierungserklärung „Klimaland Bayern“ des Ministerpräsidenten vom 21. Juli 2021 zeige, die keine die Corona-Pandemie betreffende Aussage enthalte. Hinsichtlich der Pandemie werde mit Kapitel 13 19 gesondert der „Sonderfonds Corona-Pandemie“ geführt, der im Gegensatz zu Kapitel 13 18 sowohl unmittelbare als auch mittelbare Maßnahmen zur Überwindung der vom Gesetzgeber festgestellten Notlage aufführe. Insgesamt sei festzustellen, dass die mit der Kreditaufnahme verfolgten Maßnahmen aus Kapitel 13 18 sowie der Hightech Agenda Plus weder geeignet noch notwendig für die Bewältigung der Notlage seien und es an einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang sowie an der erforderlichen Finalität, Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit der Maßnahmen fehle.

19

Zur Zulässigkeitsvoraussetzung, dass die Meinungsverschiedenheit bereits im Gesetzgebungsverfahren erkennbar geworden sein müsse, trägt die Antragstellerin unter ausführlicher Zitierung der im Plenarprotokoll 18/112 vom 7. April 2022 enthaltenen Ausführungen verschiedener Abgeordneter vor, die

Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2022 sei von mehreren Abgeordneten der Antragstellerin bereits im Gesetzgebungsverfahren, in Ausschuss wie Parlament, gerügt und das Gesetz schließlich gegen deren Stimmen mit den Stimmen der Antragsgegnerinnen zu 3 und 4 beschlossen worden.

III.

20

1. Der Bayerische Landtag hält in seiner Stellungnahme vom 24. Oktober 2022 sowohl den Haupt- als auch den Hilfsantrag für unbegründet. Die Corona-Krise begründe auch für das Jahr 2022 eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation und bei Haushaltsaufstellung sei zu befürchten gewesen, dass sich die Corona-Krise in den Herbst- und Wintermonaten 2022 wieder verschärfe. Der Haushaltsgesetzgeber habe alle innerhalb des Haushalts denkbaren und zumutbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung ausgeschöpft. Es bestehe ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen Corona-Krise und den zur Überwindung der Notsituation erforderlichen und über Kredite finanzierbaren Maßnahmen. Der Sonderfonds Corona-Pandemie treffe Vorsorge für die gesundheitlichen Herausforderungen der Krise. Das Corona-Investitionsprogramm und die Hightech Agenda Plus begegneten insbesondere den wirtschaftlichen Verwerfungen der Corona-Krise; durch das Setzen kurzfristiger Nachfrageimpulse solle die regionale Wirtschaftstätigkeit stimuliert werden. Dem Haushaltsgesetzgeber komme bei den Fragen, ob eine Naturkatastrophe oder eine sonstige außergewöhnliche Notsituation vorliege, welche Vorsorge zu treffen sei und welche Maßnahmen notwendig seien und getroffen werden könnten, eine sehr weite Einschätzungsprärogative zu; die getroffenen Ermessensentscheidungen seien geeignet, erforderlich und angemessen.

21

2. Die CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag und die Landtagsfraktion der FREIEN WÄHLER bezweifeln in einer gemeinsamen Stellungnahme vom 21. Oktober 2022 bereits die Zulässigkeit der Meinungsverschiedenheit, da die Antragstellerin weder in ihrem Hauptantrag noch in ihrem Hilfsantrag mangels Nennung einer konkreten Norm des Haushaltsgesetzes 2022 den Streitgegenstand hinreichend konkret benannt habe. Sie gehen davon aus, dass es der Antragstellerin vermutlich um die Verfassungsmäßigkeit des Art. 2a HG 2022 sowie um die Frage geht, ob das Haushaltsgesetz 2022 (insgesamt) verfassungsgemäß zustande gekommen ist.

22

Die Anträge seien jedenfalls unbegründet, da das Haushaltsgesetz 2022 formell und materiell verfassungsgemäß sei.

23

Das Haushaltsgesetz 2022 sei ordnungsgemäß zustande gekommen und deshalb formell verfassungsgemäß. Die Versendung der vom Leiter des Haushaltsreferats des Wirtschaftsministeriums erstellten und an das Ausschussbüro übersandten Übersicht habe eine bloße Arbeitshilfe und einen unverbindlichen Vorschlag zur Zusammenfassung von Tagesordnungspunkten dargestellt, wobei die Erläuterungen in der zweiten Spalte ersichtlich nur zum internen Verständnis der Zusammenfassung gedient hätten und nicht für die Weiterleitung an die Ausschussmitglieder bestimmt gewesen seien. Es habe sich dabei um ein reines Arbeitsdokument gehandelt, wie schon die Überschrift „Vorschlag für die Zusammenfassung von Beratungsschwerpunkten“ zeige, und nicht, wie die Antragstellerin meine, um eine „Beschlussempfehlung“ im Sinn der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag. Weder sei die Übersicht dafür bestimmt noch dazu geeignet gewesen, Einfluss auf die Entscheidung der Abgeordneten zu nehmen, sodass gegen die verfassungsmäßig in Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV gewährleisteten Mitwirkungsrechte der Antragstellerin nicht verstoßen worden sei. Über deren Änderungsanträge sei im normalen parlamentarischen Verfahren, also im Haushaltsausschuss und im Plenum, beraten und abgestimmt worden. Auch ein Verstoß gegen das Budgetrecht des Landtags (Art. 78 Abs. 3 BV) oder das Gewaltenteilungsprinzip nach Art. 5 BV liege nicht vor. Die Entscheidungsbefugnis über das Haushaltsgesetz sei allein dem Parlament vorbehalten geblieben, dessen Entscheidung durch inhaltliche Einschätzungen der Staatsregierung zu Änderungsanträgen nicht beeinträchtigt werde. Ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot scheide schon deshalb aus, weil es vorliegend um die Beratung der Ressorthaushalte gegangen sei, also um eine parlamentarische Auseinandersetzung, die das staatliche Neutralitätsgebot nicht tangiere. In Bezug auf die Initiierung, Ausarbeitung und Beratung von Gesetzentwürfen bestehe eine Gewaltenverschränkung von Exekutive und Legislative, wobei es zu den wesentlichen Aufgaben der

Staatsregierung gehöre, die Interessen und Positionen der Ressorts gegenüber den Abgeordneten zu vertreten.

24

Auch ein materiellrechtlicher Verstoß gegen Art. 82 Abs. 1 BV (Schuldenbremse) liege nicht vor, da die Voraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 BV für eine Abweichung von der Schuldenbremse vorgelegen hätten. Dem Haushaltsgesetzgeber komme bei den diesbezüglich maßgeblichen Fragen eine sehr weite Einschätzungsprärogative zu, von der er mit dem Haushaltsgesetz 2022 in nachvollziehbarer und vertretbarer Weise Gebrauch gemacht habe. Er habe das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nach Art. 82 Abs. 3 BV hinreichend und nachvollziehbar, auch unter Verweis auf die immensen Prognoseunsicherheiten, begründet. Die Corona-Pandemie stelle ohne Zweifel eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation im Sinn der Bayerischen Verfassung dar, da sie weltweit nicht nur über 6,4 Mio. Todesopfer gefordert habe, sondern sich das Virus bis zum heutigen Tag auch in mehr als 190 Ländern ausgebreitet und über 605 Mio. Menschen infiziert habe. Die aus Infektionsschutzgründen notwendigen Eindämmungsmaßnahmen hätten darüber hinaus auch zu einer erheblichen Störung des weltweiten Wirtschaftslebens geführt. Daher habe auch der Stabilitätsrat in seiner Sitzung am 21. Juni 2021 beschlossen, dass für das Jahr 2022 weiterhin für ganz Deutschland, und damit auch für Bayern, eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinn von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne. Die Corona-Pandemie habe auch zu einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage gemäß Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV geführt. Allein die zusätzlichen Bedarfe für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) und die konjunkturstabilisierenden Maßnahmen des Corona-Investitionsprogramms (Kapitel 13 18) nebst Hightech Agenda Plus beliefen sich auf rund 6,5 Mrd. € und damit auf über 9% des Gesamtvolumens des Haushalts 2022. Der zusätzliche und auf der Corona-Krise beruhende Finanzbedarf sei so hoch, dass er nicht im Rahmen der regulären Haushaltsbewirtschaftung aufgebracht werden könne, wobei der Haushaltsgesetzgeber zudem alle innerhalb des Haushalts denkbaren und zumutbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung ausgeschöpft habe. Sämtliche Maßnahmen, für die das Haushaltsgesetz 2022 eine Kreditermächtigung bereitstelle, erfüllten zudem den erforderlichen sachlichen und zeitlichen Veranlassungszusammenhang. Der Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) treffe Vorsorge für die gesundheitlichen Herausforderungen der Krise. Das Corona-Investitionsprogramm (Kapitel 13 18) und die Hightech Agenda Plus begegneten insbesondere den wirtschaftlichen Verwerfungen der Corona-Krise. Durch das Setzen kurzfristiger Nachfrageimpulse solle die regionale Wirtschaftstätigkeit stimuliert werden. Das Corona-Investitionsprogramm nehme neben den wirtschaftlichen Verwerfungen der Krise mit einem Digitalisierungsschub der Verwaltung aber auch die gesundheitliche Perspektive der Corona-Krise in den Blick, indem Vorsorge für eine im Bedarfsfall kontaktlos sehr effizient handelnde Verwaltung in Bayern getroffen werde. Zudem diene ein Teil des Maßnahmenbündels dieses Investitionsprogramms als positiver Nebeneffekt auch dem Klimaschutz.

25

3. Die Bayerische Staatsregierung hält in ihrer Stellungnahme vom 19. Oktober 2022 die Meinungsverschiedenheit ungeachtet der Frage, ob die Antragstellerin den Streitgegenstand hinreichend konkret benannt habe, jedenfalls für unbegründet. Sie sieht die vom Wirtschaftsministerium für das Büro des Haushaltsausschusses erstellte Übersicht ebenso wie die Landtagsfraktionen der CSU und der FREIEN WÄHLER als bloßes Arbeitsdokument an, das weder von der Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag noch von der Bayerischen Verfassung missbilligt werde und auch ansonsten Rechte der Antragstellerin im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht beeinträchtigt habe; die behauptete formelle Verfassungswidrigkeit liege daher nicht vor.

26

Hinsichtlich der materiellen Verfassungsmäßigkeit und des Vorliegens der Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Schuldenbremse gemäß Art. 82 Abs. 3 BV weist sie insbesondere auf den staatlichen Schutzauftrag sowie darauf hin, dass für den Herbst und Winter 2021/2022 bei Aufstellung des Haushaltsgesetzes 2022 aufgrund der Erfahrungen aus den beiden Jahren davor mit einem erneuten massiven Anstieg der Infektionen und Krankenhauseinlieferungen zu rechnen und diesbezüglich Vorsorge zu treffen gewesen sei. Bei der Corona-Krise handle es sich nur in einer ersten und unmittelbaren Perspektive um eine reine Gesundheitskrise. Der gesundheitliche und lebensbedrohliche Aspekt dieser Infektionskrankheit bedinge auch schwerwiegende wirtschaftliche Verwerfungen. Die Wirtschaftsleistung in Deutschland und Bayern sei insbesondere infolge angebotsund nachfrageseitiger Schocks stark

eingebrochen und habe sich, auch infolge des Beginns des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, nicht wieder erholt; eine zu befürchtende neue Infektionswelle ab Herbst 2022 hätte die angeschlagene deutsche und bayerische Wirtschaft in einer ausgesprochen schwierigen Lage getroffen. Schließlich führe die Corona-Krise in einer dritten Perspektive zu teils erheblichen gesellschaftlichen Verwerfungen, da sie bereits bestehende soziale Ungleichheiten sichtbarer mache und diese verschärfe. Der Staat sei dazu angehalten, die Krise in ihrer gesamten Breite zu begreifen, und müsse auch den immensen wirtschaftlichen Auswirkungen und den gesellschaftlichen Verwerfungen adäquat begegnen. Der Freistaat Bayern komme seinen staatlichen Schutzpflichten auch im Haushaltsplan 2022 nach. Der Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) begegne den gesundheitlichen Herausforderungen der Krise, wohingegen das Corona-Investitionsprogramm (Kapitel 13 18) insbesondere den wirtschaftlichen Verwerfungen begegne; die Maßnahmen der Hightech Agenda Plus förderten darüber hinaus Bayern als innovativen Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort, unterstützten die bayerische Wirtschaft bei ihrer Transformation und stärkten deren Resilienz. Im Corona-Investitionsprogramm (Kapitel 13 18) seien zum Teil auch Investitionsausgaben enthalten, die vorrangig über die Stärkung der Nachfrageseite konjunkturstabilisierende Wirkung entfalten sollten, aber im Nebeneffekt auch in einem Teilbereich dem Klimaschutz zugutekämen, und zwar nur für den investiven Teilbereich der sog. „Klimamilliarde“ als wirtschaftsstabilisierendes Element. Diese Maßnahmen im Umfang von etwa 86 Mio. € verbänden notwendige gezielte Investitionen, um die ökonomischen Folgen der Corona-Krise abzumildern, mit notwendigen Investitionen in eine nachhaltige und kluge klimapolitische Transformation; für die weitaus größere Zahl der Maßnahmen des Klimaschutzprogramms „Klimaland Bayern“ werde keine Kreditfinanzierung bereitgestellt. Bei den Entscheidungen über den Umgang mit der Corona-Krise, die mit größten Unsicherheiten verbunden sei, habe der Staat eine sehr weite Einschätzungsprärogative, von der der Haushaltsgesetzgeber mit dem Haushaltsgesetz 2022 Gebrauch gemacht habe. Die Gründe für sein Handeln habe er in der amtlichen Begründung zum Haushaltsgesetz, insbesondere zu Art. 2a Abs. 1, dargelegt (LT-Drs. 18/19171 S. 32 ff.). Außerdem habe das Staatsministerium der Finanzen und für Heimat (im Folgenden: Finanzministerium) im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Haushaltsentwurf 2022 gegenüber dem Haushaltsausschuss mit Schreiben vom 2. März 2022 zu den Kritikpunkten des ORH in dessen „Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022“ (Februar 2022) in Bezug auf die vorgesehene notlagenbedingte Kreditaufnahme im Haushaltsentwurf 2022 ergänzend Stellung genommen. Dieser Stellungnahme sei zudem das vorangegangene Schreiben vom 31. Januar 2022 beigelegt gewesen, mit dem das Finanzministerium gegenüber dem ORH ausführlich zu den Kritikpunkten Stellung genommen habe. Diese Unterlagen seien den Mitgliedern des Haushaltsausschusses von der Leiterin des Ausschussbüros mit E-Mail vom 3. März 2022 übermittelt worden und hätten somit im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Haushaltsentwurfs 2022 zur Verfügung gestanden.

27

Zur gebotenen Vorsorge für eine mögliche schwere pandemische Herbst- und Winterwelle sei zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung eine vorsorgliche Kreditermächtigung zur Deckung gegebenenfalls notwendiger Mehrbedarfe erforderlich gewesen. Dass die vom Landtag bereitgestellten Kreditermächtigungen stets zurückhaltend verwendet worden seien, hätten die vorherigen beiden Haushaltsjahre bewiesen. Allein für 2020 sei durch den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 insgesamt eine Kreditermächtigung in Höhe von 20 Mrd. € zur Verfügung gestellt worden. Tatsächlich habe der Freistaat Bayern aber in den Jahren 2020, 2021 und 2022 zusammengerechnet weniger als 20 Mrd. € an Krediten zur Bekämpfung der Corona-Krise aufnehmen müssen. Im Haushaltsjahr 2021 sei zur Deckung des Finanzbedarfs im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) in Art. 2a Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2021 (HG 2021) eine Kreditermächtigung in Höhe von insgesamt rund 11,6 Mrd. € ausgebracht worden, wovon rund 7,6 Mrd. € zur Finanzierung von Kapitel 13 19, rund 3,6 Mrd. € zum Ausgleich erwarteter krisenbedingter Steuermindereinnahmen und rund 0,4 Mrd. € für Maßnahmen im Rahmen der Hightech Agenda Plus als Vorsorge vorgesehen gewesen seien. Im Haushaltsvollzug 2021 hätten von den Kreditermächtigungen 2021 lediglich rund 2,9 Mrd. € tatsächlich als Kredite aufgenommen werden müssen und rund 1,9 Mrd. € seien gemäß Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2021 zur Deckung von fortbestehenden Finanzbedarfen (sog. Ausgaberesten) im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) in das Haushaltsjahr 2022 übertragen worden. Die Kreditermächtigung zum Ausgleich von ursprünglich erwarteten krisenbedingten Steuermindereinnahmen 2021 in Höhe von 3,6 Mrd. € sei wegen der im Vollzug 2021 tatsächlich erzielten Steuermehreinnahmen nicht benötigt worden. Aufgrund von weiteren

Vollzugsverbesserungen im allgemeinen Haushalt habe beim Jahresabschluss 2021 auch auf die Kreditfinanzierung der in 2021 veranschlagten Ausgabemittel für die Hightech Agenda Plus verzichtet und zudem die Kreditermächtigung im Kapitel 13 19 allgemein um 1,5 Mrd. € reduziert werden können.

28

Eine sachgerechte Alternative zu einer vorsorgenden Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2022 habe es nicht gegeben. Vom Haushaltsgesetzgeber sei hier nicht der Weg über ein verfassungsrechtlich umstrittenes Sondervermögen gewählt worden, mit dem Kreditmittel bzw. Kreditermächtigungen zur Bekämpfung der Corona-Krise ohne konkrete Zweckbestimmung „auf Vorrat“ aufgenommen und dann, sollten diese nicht benötigt werden, von Jahr zu Jahr übertragen würden. Vielmehr habe der Freistaat Bayern im Haushalt 2022 die Kreditermächtigungen und einzelnen Zweckbestimmungen sowie Ausgabenansätze für das Haushaltsjahr 2022 explizit ausgewiesen, die es ihm erlaubten, im Bedarfsfall gezielt Ausgaben zu leisten und diese durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Das Prinzip der Jährlichkeit werde damit beachtet, die Corona-Ausgaben sowie die Kreditermächtigungen würden grundsätzlich für das jeweilige Haushaltsjahr gesondert veranschlagt und in Anspruch genommen; die Übertragung von nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen gemäß Art. 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2022 (sog. Einnahmereste) sei nur zur Deckung von übertragenen konkreten Ausgabeermächtigungen (sog. Ausgabereste) bei den Corona-Haushaltstiteln zulässig. Ein Automatismus oder ein Zwang zur Kreditaufnahme seien mit diesem flexiblen und auf die Krise ausgerichteten haushalterischen Vorsorgeinstrument nicht verbunden; es sei bisher auch keine Kreditaufnahme erfolgt. Eine Krisenbekämpfung über das Notbewilligungsrecht sei zwar denkbar, scheide aber in der Gesamtabwägung auch mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments aus. Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO seien über- und außerplanmäßige Ausgaben nur bis zu einer Höhe von 5 Mio. € im Einzelfall zulässig, sofern nicht Rechtsansprüche zu erfüllen seien; in der hier maßgeblichen Größenordnung komme das Notbewilligungsrecht aber auch deshalb an seine Grenzen, weil zur Finanzierung zusätzlicher über- oder außerplanmäßiger Ausgaben in der Regel Einsparungen an anderer Stelle notwendig seien (Art. 37 Abs. 3 BayHO), um einen Fehlbetrag zu vermeiden. Höhere Mehrausgaben ohne vorsorgende Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2022 würden somit eines Nachtragshaushalts bedürfen, der jedoch bei einer sich kurzfristig drastisch verschlechternden Pandemielage im Herbst 2022 einer wirksamen Krisenbekämpfung wegen der notwendigen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens nicht gerecht geworden wäre.

IV.

29

Von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung wird abgesehen, da eine solche nach der Sach- und Rechtslage nicht geboten erscheint und alle Beteiligten hierauf verzichtet haben (Art. 22 Abs. 1 VfGHG).

V.

30

Der Antrag ist teilweise zulässig, soweit er sich gegen die Antragsgegnerinnen zu 2 bis 4 richtet, gegen den Antragsgegner zu 1 ist er unzulässig.

31

Nach Art. 75 Abs. 3 BV entscheidet der Verfassungsgerichtshof Meinungsverschiedenheiten darüber, ob durch ein Gesetz die Verfassung geändert wird oder ob ein Antrag auf unzulässige Verfassungsänderung vorliegt. Diese Voraussetzungen sind gemäß Art. 49 Abs. 1 VfGHG auch erfüllt, wenn die Meinungsverschiedenheit darüber besteht, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird. Die Meinungsverschiedenheit muss zwischen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen oder Teilen derselben entstanden sein; ihnen stehen Fraktionen gleich,

die sich mit gegenteiligen Auffassungen gegenüberstehen. Die Meinungsverschiedenheit muss bereits im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens erkennbar geworden sein. Zwischen der Meinungsverschiedenheit, wie sie den Gegenstand der Verfassungsstreitigkeit bildet, und den während der Gesetzesberatungen im Landtag erhobenen Rügen muss grundsätzlich Identität hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und der als verletzt erachteten Verfassungsnormen bestehen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/252 f.; vom 26.8.2021 VerfGHE 74, 193 Rn. 44; vom 18.10.2023 VerfGHE 76, 322 Rn. 68; vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 84 = BayVBI 2025, 552, dort nicht vollständig abgedruckt, jeweils m. w. N.). Die Reichweite dieses Erfordernisses muss nach dem Sinn und Zweck dieser

Rechtsprechung im Einzelfall festgestellt werden. Die für das Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung entwickelte Zulässigkeitsvoraussetzung zielt darauf ab, dass die verfassungsrechtlichen Argumente schon bei den Beratungen im Gesetzgebungsverfahren erörtert werden (vgl. VerfGH vom 17.9.1999 VerfGHE 52, 104/120; vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 84). Nur unter dieser Prämisse können Antragsteller ihre verfassungsrechtlichen Bedenken im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV weiterverfolgen.

Nicht nötig ist, dass die möglicherweise verletzte bayerische Verfassungsnorm im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich genannt worden ist, wenn zumindest der verfassungsrechtliche Charakter der Streitfrage deutlich wurde. Es genügt, dass die Meinungsverschiedenheit „konkretisiert“ zum Ausdruck gebracht worden ist (vgl. VerfGHE 47, 241/252 f.; VerfGH vom 28.8.2020 VerfGHE 73, 235 Rn. 40, 43; vom 26.8.2021 VerfGHE 74, 213 Rn. 52; vom 27.6.2023 VerfGHE 76, 256 Rn. 52). Die Geltendmachung von unspezifischen rechtlichen Bedenken reicht damit ebenso wenig aus wie die Äußerung rein politischer Vorbehalte. Aus der Rüge im Gesetzgebungsverfahren muss sich jedenfalls sinngemäß ergeben, welches Grundrecht oder welches konkrete Verfassungsprinzip verletzt sein soll. Hinsichtlich der Erkennbarkeit der Rüge bezüglich der angegriffenen Rechtsnorm muss diese zumindest schlagwortartig nach ihrem Regelungsgegenstand im Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit dem geltend gemachten Verfassungsverstoß benannt worden sein, sodass die verfassungsrechtliche Rüge einer konkreten Gesetzesnorm zugeordnet werden kann (VerfGHE 76, 322 Rn. 73; VerfGH vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 85). Die im Gesetzgebungsverfahren aufgetretene Meinungsverschiedenheit hat der Antragsteller im Verfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV darzulegen (vgl. VerfGHE 74, 193 Rn. 50; 76, 256 Rn. 53).

32

1. Vorliegend hat die Antragstellerin, die AfD-Fraktion, die als Teil des Landtags nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 VfGHG antragsberechtigt ist und im Sinn von Art. 49 Abs. 2 Satz 2 VfGHG ordnungsgemäß vertreten wird, am Gesetzgebungsverfahren mitgewirkt und das streitgegenständliche Gesetz abgelehnt. Als Antragsgegnerinnen hat sie zutreffend die Koalitionsfraktionen der CSU und der FREIEN WÄHLER im Landtag (Antragsgegnerinnen zu 3 und 4) benannt, mit deren Stimmen das angefochtene Gesetz verabschiedet worden ist. Richtige Antragsgegnerin ist auch die Staatsregierung (Antragsgegnerin zu 2), die den zugrunde liegenden Gesetzentwurf (LT-Drs. 18/19171) gemäß Art. 71 BV in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat (vgl. VerfGH vom 9.5.2016 VerfGHE 69, 125 Rn. 108; vom 21.11.2016 VerfGHE 69, 290 Rn. 60 m. w. N.). Der Landtag hingegen ist zwar Beteiligter des Verfahrens, aber nicht Streitteil; er kommt deshalb als Antragsgegner nicht in Betracht (vgl. VerfGHE 25, 97/107 f.; 76, 256 Rn. 50 m. w. N.; 76, 322 Rn. 70). Der gegen ihn gestellte Antrag ist daher unzulässig. Der Zulässigkeit im Übrigen steht der Ablauf der Legislaturperiode zwischen dem Auftreten der Meinungsverschiedenheit im parlamentarischen Verfahren und der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs nicht entgegen (vgl. VerfGH vom 21.2.1967 VerfGHE 20, 21/42 f.; 74, 193 Rn. 49).

33

2. Das Haushaltsgesetz 2022 bzw. der Haushaltsplan als dessen Teil, der neben dem (im GVBI veröffentlichten) Gesamtplan aus den (nicht im GVBI veröffentlichten) Einzelplänen – u. a. den Einzelplänen 07 und 13 – besteht (Art. 13 Abs. 1, Art. 1 Satz 2 BayHO), sind tauglicher Gegenstand der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof im Verfahren der Meinungsverschiedenheit (Lindner in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 78 Rn. 32 m. w. N.; Hoffmeyer in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 78 Rn. 7).

34

a) Gegenstand des Verfahrens ist die Meinungsverschiedenheit in der Abgrenzung, wie sie sich aus dem schriftlichen Antrag ergibt (Möstl in Lindner/Möstl/ Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 13).

35

Der Antrag der Antragstellerin ist unter Würdigung des gesamten Vorbringens bei verständiger Auslegung so zu verstehen, dass sie die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit „des Haushaltsgesetzes 2022“ begehrt, weil durch dieses ihrer Auffassung nach die Verfassung in zweierlei Hinsicht verletzt wird. Sie macht zum einen geltend, dass das Zustandekommen des Haushaltsgesetzes 2022 wegen einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin aus Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV mit den

Vorgaben für das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung aus Art. 78 Abs. 3 und Art. 70 Abs. 3 BV unvereinbar und das Haushaltsgesetz 2022 daher insgesamt, jedenfalls betreffend den Einzelplan 07, formell verfassungswidrig und nichtig sei. Zum anderen beruft sie sich auf materielle Verfassungswidrigkeit, weil „das Gesetz“ gegen die in Art. 82 Abs. 1 BV verankerte Schuldenbremse verstoße, da für die vom Gesetzgeber in Art. 2a HG 2022 beschlossenen neuen Kreditermächtigungen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des in Anspruch genommenen Ausnahmegrunds des Art. 82 Abs. 3 BV nicht vorlägen. Auch insoweit wird im Hauptantrag die Feststellung begehrt, dass „das Haushaltsgesetz 2022“ verfassungswidrig und nichtig ist, hilfsweise der betroffene Einzelplan 13 sowie die Hightech Agenda Plus. Aus der näheren Begründung und dem Gesamtzusammenhang wird deutlich, dass Angriffsgegenstand insofern im Kern die Rechtsgrundlage für die neuen Kreditermächtigungen, also Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 ist, und aufgrund dessen behaupteter Verfassungswidrigkeit (auch) die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des ganzen Gesetzes bzw. des betroffenen Einzelplans sowie der Hightech Agenda Plus beantragt wird.

36

b) Der Zulässigkeit des Antrags steht die zeitlich befristete Wirkung des Haushaltsgesetzes 2022 (vgl. Art. 78 Abs. 6 BV, Art. 13 Abs. 2 und 3 HG 2022) und des von ihm umfassten Haushaltsplans nicht entgegen. Im Hinblick auf die Besonderheiten der Haushaltsgesetzgebung fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin bzw. am erforderlichen öffentlichen Interesse für eine Entscheidung (vgl. VerfGH vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 100 ff.). Für zulässig erhobene Anträge im Verfahren der Meinungsverschiedenheit, die sich auf Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes beziehen, sieht der Verfassungsgerichtshof – entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum abstrakten Normenkontrollverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (vgl. BVerfG vom 18.4.1989 BVerfGE 79, 311/327 f.) – ausnahmsweise ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum von deren eigener rechtlicher Wirkung hinaus als gegeben an. Das Haushaltsgesetz äußert seine Rechtswirkungen im organschaftlichen Rechtskreis; gegenüber Dritten werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben (Art. 3 BayHO). Der begrenzten zeitlichen Geltung des Haushaltsgesetzes entspricht die jährliche Wiederkehr eines Gesetzes gleicher Art, die aus der Budgetpflicht des Parlaments (Art. 78 Abs. 3 BV) folgt. Damit besteht die Möglichkeit, dass eine mit einer Meinungsverschiedenheit von einem obersten Staatsorgan oder einem Teil eines solchen zur Prüfung gestellte verfassungsrechtlich zweifelhafte Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers von Jahr zu Jahr wiederholt wird. Sie könnte, würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelungen des Haushaltsgesetzes auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs entfallen, kaum je überprüft werden. Das Haushaltsgesetz wäre damit trotz seiner grundlegenden Bedeutung für das Gemeinwesen einer verfassungsrechtlichen Kontrolle praktisch entzogen, was der normativen Intention des Art. 75 Abs. 3 BV widerspräche.

37

3. Die Meinungsverschiedenheit zwischen der Antragstellerin und den zulässig in Anspruch genommenen Antragsgegnerinnen ist nach den dargelegten Maßgaben in dem Umfang, der ihr bei verständiger Würdigung zukommt, im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens teilweise hinreichend erkennbar geworden.

38

a) Soweit es der Antragstellerin zum einen darum geht, dass das Zustandekommen des Haushaltsgesetzes 2022 wegen einer Verletzung der Rechte der Antragstellerin aus Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV mit den Vorgaben für das Verfahren der Haushaltsgesetzgebung aus Art. 78 Abs. 3 und Art. 70 Abs. 3 BV nicht vereinbar gewesen sei, ist die Meinungsverschiedenheit im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens hinreichend konkretisiert zum Ausdruck gebracht worden. Abgeordnete der Antragstellerin vertraten im Gesetzgebungsverfahren die Auffassung, der vorgestellte Haushalt sei wegen eines verfahrensrechtlichen Fehlers bei den Beratungen im Haushaltsausschuss zum Einzelplan 07 verfassungswidrig. So führte der Abgeordnete Singer in der Plenarsitzung vom 7. April 2022 – nachdem der Abgeordnete Mannes den konkreten Verfahrensablauf bereits am Vortag im Rahmen der Plenardebatte zum Einzelplan 07 grob umrissen hatte (Plenarprotokoll 18/111 S. 15052) – aus, die Staatsregierung habe sich „völlig inakzeptabel“ und in einer „unerhörten“ Art und Weise in das Budgetrecht des Parlaments eingemischt; denn die Regierung habe gegen das Neutralitätsgebot verstoßen. Bei den Beratungen im Haushaltsausschuss seien unzulässige, einseitige und rechtswidrige Ausführungen gemacht worden. Es seien Anweisungen und Empfehlungen gemacht worden, um auf eine Ablehnung der Anträge der Antragstellerin hinzuwirken

(Plenarprotokoll 18/112 S. 15441). Mit diesem Vorwurf einer unzulässigen Beeinflussung der Beratungen hat der Abgeordnete Singer bei verständiger Würdigung die Rüge erhoben, durch eine Missachtung des in Art. 13 BV verankerten Abgeordnetenstatus und der Oppositionsrechte aus Art. 16a Abs. 2 Satz 1 BV sei es zu einem Fehler im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung gekommen, der zur formellen Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes – insgesamt, hilfsweise des betroffenen Einzelplans – führe. Die Meinungsverschiedenheit ist damit im Landtag hinreichend konkretisiert zum Ausdruck gekommen. Dass die möglicherweise verletzten Normen der Bayerischen Verfassung im Gesetzgebungsverfahren nicht ausdrücklich genannt worden sind, ist unschädlich, weil der verfassungsrechtliche Charakter der Streitfrage und ihr Gegenstand bei verständiger Würdigung der Ausführungen im Landtag deutlich wurden.

39

Es besteht auch die erforderliche Identität zwischen der im Landtag aufgetretenen Meinungsverschiedenheit und der im Antrag geltend gemachten, weil in der Antragsschrift bei verständiger Würdigung unter den Stichworten Budgetrecht und Gewaltenteilung die formelle Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes, hilfsweise des Einzelplans 07, infolge einer Verletzung von Abgeordnetenstatus und Oppositionsrechten (Art. 13, 16a BV) geltend gemacht wird.

40

b) Soweit zum anderen im Kern geltend gemacht wird, dass die vom Gesetzgeber beschlossenen neuen Kreditermächtigungen in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 mit der in Art. 82 Abs. 1 BV verankerten sog. Schuldenbremse unvereinbar seien und auf dieser Grundlage die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit des Haushaltsgesetzes 2022 insgesamt, hilfsweise des Einzelplans 13 sowie der Hightech Agenda Plus, beantragt wird, ist die Meinungsverschiedenheit lediglich im Hinblick auf Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 hinreichend bereits im Landtag zum Ausdruck gekommen. Die dort von Abgeordneten der Antragstellerin vertretene Auffassung, der vorgestellte Haushalt sei materiell verfassungswidrig, wurde auf einen behaupteten Verstoß gegen Art. 82 Abs. 1 BV gestützt, und zwar konkret im Hinblick auf die in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 vorgesehene Kreditaufnahme für Ausgaben des Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) samt der in diesem Kapitel enthaltenen Mindereinnahmen sowie des Corona-Investitionsprogramms (Kapitel 13 18) und der Hightech Agenda Plus.

41

So haben die der Antragstellerin angehörigen Abgeordneten Singer und Mang in der Plenardebatte zum Einzelplan 13 am 7. April 2022 zunächst vorgebracht, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Ausnahme von der Schuldenbremse nicht vorlägen, weil Corona erst durch überzogene Maßnahmen der Staatsregierung zu einer echten Katastrophe für Bayern geworden sei und erst die der Kontrolle des Freistaates unterliegende Lockdown-Politik die staatliche Finanzlage beeinträchtigt habe (vgl. Plenarprotokoll 18/112 S. 15442, 15459 f.). Sie haben damit bei verständiger Würdigung zum Ausdruck gebracht, dass sie die Tatbestandsvoraussetzungen einer Notlagenausnahme, die nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV ein Abweichen vom grundsätzlichen Verbot der Nettokreditaufnahme nach Art. 82 Abs. 1 BV rechtfertigen kann, als nicht gegeben ansehen und deshalb die in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 vorgesehene Kreditaufnahme für insgesamt verfassungswidrig halten. Unschädlich ist, dass die Abgeordneten die konkret betroffene Vorschrift nicht ausdrücklich benannt haben. Denn die auf das Fehlen der tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verbot der Nettokreditaufnahme abzielende Kritik war hinreichend deutlich auf die in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 geregelte Ermächtigung für Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bezogen.

42

Darüber hinaus haben sich die der Antragstellerin angehörigen Abgeordneten Singer, Ebner-Steiner und Mang im Landtag zum einen auf Bedenken des ORH gegenüber der Zulässigkeit einer Kreditfinanzierung des Corona-Investitionsprogramms und der Hightech Agenda Plus bezogen und zum anderen ausgeführt, den im Rahmen des Corona-Investitionsprogramms vorgesehenen schuldenfinanzierten Ausgaben fehle es am Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, der für eine Verschuldung über die Schuldengrenze hinaus aber erforderlich sei. Dies gelte insbesondere für Ausgaben für die Klimapolitik. Die Schuldenbremse werde umgangen, indem zur Bewältigung der Corona-Pandemie dienende Mittel zweckentfremdet würden (Plenarprotokoll 18/112 S. 15442, 15455 f., 15459 f.).

Auch insofern war die Kritik auch ohne ausdrückliche Nennung des Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 hinreichend deutlich auf die Kreditermächtigung für das CoronaInvestitionsprogramm und die Hightech Agenda Plus bezogen.

43

Die Meinungsverschiedenheit ist damit im Landtag im Hinblick auf die Frage, inwieweit die von Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 vorgesehene Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben für Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm), Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und die Hightech Agenda Plus mit Art. 82 Abs. 1 BV vereinbar ist, hinreichend konkretisiert erkennbar geworden.

44

Eine materielle verfassungsrechtliche Rüge zu weiteren Bestimmungen des Haushaltsgesetzes 2022, insbesondere des Einzelplans 13 oder der Hightech Agenda Plus, ist hingegen schon dem Antrag der Antragstellerin bei verständiger Würdigung nicht zu entnehmen, jedenfalls wurde insoweit von ihr keine Meinungsverschiedenheit bereits im Landtag aufgezeigt. Auch eine über eine Verletzung des Art. 82 BV hinausgehende Unvereinbarkeit des Haushaltsgesetzes 2022 mit anderen materiellrechtlichen Vorschriften der Bayerischen Verfassung, insbesondere anderen haushaltsrechtlichen Vorgaben wie etwa dem Gebot der formellen Ausgeglichenheit des Staatshaushalts nach Art. 78 Abs. 1 BV, hat die Antragstellerin weder im Verfahren gerügt noch eine insofern im Landtag bestehende Meinungsverschiedenheit dargetan. Soweit der Antrag auf die Feststellung materieller Verfassungswidrigkeit von Bestimmungen über die Kreditermächtigung gemäß Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 hinaus abzielt, ist er daher unzulässig.

VI.

45

Soweit die Antragstellerin die formelle Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes 2022 wegen einer Verletzung ihrer parlamentarischen Rechte im Gesetzgebungsverfahren rügt, ist ihr zulässiger Antrag gegen die Antragsgegnerinnen zu 2 bis 4 im Haupt- und Hilfsbegehren unbegründet. Das Haushaltsgesetz 2022 ist verfassungsgemäß zustande gekommen.

46

1. Nach Art. 49 VfGHG ist im Verfahren der Meinungsverschiedenheit zu prüfen, ob durch ein Gesetz die Verfassung verletzt wird. Prüfungsmaßstab ist in diesem Verfahren daher nur die Verfassung. Ebenso wie im Organstreitverfahren (vgl. VerfGH vom 18.7.2024 BayVBI 2024, 769 Rn. 42 zu dem u. a. von der hiesigen Antragstellerin parallel eingeleiteten Organstreitverfahren wegen desselben verfahrensrechtlichen Sachverhalts) ist die Geschäftsordnung des Landtags hingegen kein eigenständiger Prüfungsmaßstab. Denn Verstöße gegen die Geschäftsordnung berühren die Wirksamkeit gefasster Gesetzesbeschlüsse grundsätzlich nicht. Ein Gesetz, das unter Verstoß gegen Geschäftsordnungsvorschriften zustande kommt, ist noch nicht allein wegen dieses Verstoßes verfassungswidrig. In aller Regel ist die Geschäftsordnungsmäßigkeit nicht entscheidungsrelevant, wenn feststeht, dass der beanstandete Verfahrensgegenstand verfassungsmäßige Rechte des Antragstellers nicht verletzt. Etwas anderes kommt nur dann in Betracht, wenn die Geschäftsordnungsbestimmung Verfassungsrecht konkretisiert; denn dann liegt im Verstoß gegen die Geschäftsordnung zugleich ein Verstoß gegen die Verfassung selbst (vgl. VerfGH vom 15.12.1982 VerfGHE 35, 148/162; VerfGHE 69, 125 Rn. 114 m. w. N.; BayVBI 2024, 769 Rn. 42). Da in der Verfassung verankerte Organrechte der Antragstellerin vorliegend jedoch nicht verletzt werden (hierzu sogleich), scheidet auch eine relevante Verletzung von Bestimmungen der Geschäftsordnung aus.

47

2. Die von der Antragstellerin geltend gemachte Verletzung ihrer Organrechte aus

Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV liegt nicht vor. Der Staatsregierung bzw. dem Wirtschaftsministerium kann entgegen der Behauptung der Antragstellerin kein die Chancengleichheit der Fraktionen verletzender Neutralitätsverstoß vorgeworfen werden.

48

a) Der Umfang der Neutralitätspflicht der Staatsregierung wird nicht isoliert durch Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV, sondern im Zusammenspiel mit anderen Verfassungsnormen bestimmt. Hier sind dies Art. 24 Abs. 2 und Art. 78 Abs. 3 BV. Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass die Staatsregierung im Verfahren der Haushaltsgesetzgebung lediglich einem Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot unterliegt.

aa) Die Abgeordneten sind gemäß Art. 13 Abs. 2 BV Vertreter des Volkes, nicht lediglich einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Diese Verfassungsnorm gibt jedem Abgeordneten das subjektive Recht, sein Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben, und verbürgt ihm einen Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben (sog. freies Mandat). Die Freiheit des Mandats schützt insbesondere vor staatlichen Maßnahmen, die sich gegen eine bestimmte Art und Weise der Ausübung parlamentarischer Rechte richten. Ihr Schutzbereich umfasst ferner die freie Willensbildung der Abgeordneten und als Grundbedingung dafür eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen ihnen und den Wählern. Zugleich ist aus Art. 13 Abs. 2 BV das Prinzip der egalitären Repräsentation abzuleiten, das zur Folge hat, dass alle Mitglieder des Parlaments einander formal gleichgestellt sind. Das daraus resultierende Recht auf Chancengleichheit bei der Parlamentsarbeit kann auch die Antragstellerin als Zusammenschluss von Abgeordneten für sich in Anspruch nehmen. Es gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der Fraktionen; diese haben ein Recht auf formal gleiche Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung. Art. 13 Abs. 2 BV schützt – wie Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG – den Status der Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse und deren Mitwirkungsbefugnisse in einem formellen und umfassenden Sinn. Wegen ihrer Zugehörigkeit zur parlamentarischen Opposition kann sich die Antragstellerin hinsichtlich der dargestellten Rechte zudem auf Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV stützen (vgl. zu alledem VerfGH vom 26.2.2019 VerfGHE 72, 15 Rn. 54 ff.; vom 1.12.2020 VerfGHE 73, 365 Rn. 21; vom 17.1.2023 VerfGHE 76, 1 Rn. 34; BayVBI 2024, 769 Rn. 49).

50

bb) Die Rechte aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV finden ihre Grenzen jedoch in den verfassungsmäßigen Rechten anderer Staatsorgane. Hierzu gehört auch das von Art. 24 Abs. 2 BV garantierte Zutritts- und Anhörungsrecht der Staatsregierung. Damit korrespondiert notwendigerweise ein Äußerungsrecht der Staatsregierung. Nach Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BV haben die Mitglieder der Staatsregierung und die von ihnen bestellten Beauftragten zu allen Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen nach Art. 24 Abs. 2 Satz 2 BV während der Beratung jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, gehört werden. Das Anhörungs- und Äußerungsrecht der Staatsregierung dient der Kommunikation zwischen Legislative und Exekutive und gehört zum traditionellen Kernbestand staatsrechtlicher Normen in parlamentarischen Demokratien. Mit dem Äußerungsrecht der Regierung korrespondiert eine entsprechende Verpflichtung des jeweiligen Gremiums und seiner Mitglieder, der Regierung auch Gehör zu gewähren (Art. 24 Abs. 2 Satz 2 BV). Die Abgeordneten haben die Äußerungen der Staatsregierung zur Kenntnis zu nehmen und bei den weiteren Beratungen zu berücksichtigen; sie dürfen das Äußerungsrecht nicht unterlaufen. Damit zieht das Äußerungsrecht der Regierung den Rechten der Abgeordneten und Fraktionen aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV von vornherein Grenzen. Ein Recht der Abgeordneten oder Fraktionen, das es der Staatsregierung verböte, sich zu ihren Anträgen und sonstigen Handlungen zu äußern, kennt die Verfassung nicht. Der sachliche Austausch von Argumenten zwischen den Verfassungsorganen in Rede und Gegenrede wird von der Bayerischen Verfassung vorausgesetzt und kann die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen von vornherein nicht verletzen. Das gilt auch für die Abgeordneten und Fraktionen der Landtagsminderheit. Art. 16a Abs. 1 und 2 Satz 1 BV schränkt die Rechte der Staatsregierung aus Art. 24 Abs. 2 BV grundsätzlich nicht ein (VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 50 m. w. N.).

51

cc) Im Verfahren der Gesetzgebung unterliegt die Staatsregierung lediglich einem Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot.

52

Aus dem Grundsatz der chancengleichen Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung folgt die Verpflichtung der Staatsorgane, gegenüber den Abgeordneten und Fraktionen im Hinblick auf deren Parlamentsarbeit Neutralität zu wahren. Sie schützt demnach insbesondere vor solchen staatlichen Maßnahmen, die sich gegen eine bestimmte Art und Weise der Ausübung parlamentarischer Rechte richten oder die freie Willensbildung der Abgeordneten und ihre von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zu den Wählerinnen und Wählern beeinträchtigen (vgl. VerfGHE 76, 1 Rn. 35; VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 53 m. w. N.).

53

Eine strikte Neutralitätspflicht gilt jedoch nicht für das Gesetzgebungsverfahren als solches. Auf die Gesetzgebung durch den Landtag darf die Staatsregierung kraft ihres unbeschränkten Rechts auf Anhörung und Äußerung (Art. 24 Abs. 2 BV) Einfluss nehmen. An die Stelle des Neutralitätsgebots tritt daher im Verfahren der Gesetzgebung ein Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot. Dabei darf die Staatsregierung auch im innerparlamentarischen Bereich auf Kritik an Gesetzesvorhaben, die sie oder die sie tragende Parlamentsmehrheit initiiert haben, eingehen. Die Verfassung verpflichtet die Staatsregierung und die Staatsministerien zwar auch hier, einseitig parteiergreifende Stellungnahmen zugunsten oder zulasten einzelner Fraktionen oder Abgeordneter zu unterlassen. Die Erläuterung ihrer Politik und die Zurückweisung der darauf zielenden Einwände darf sie nicht zum Anlass nehmen, für Regierungsparteien zu werben oder Oppositionsparteien oder deren Abgeordnete zu bekämpfen. Stattdessen hat sie sich darauf zu beschränken, ihre politischen Entscheidungen zu erläutern und dagegen vorgebrachte Einwände in der Sache aufzuarbeiten. Eine strikte Neutralität in dem Sinn, dass sie Kritik an ihren Maßnahmen unkommentiert hinnehmen müsste, muss sie jedoch nicht wahren (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 54 m. w. N.).

54

dd) Diese Maßstäbe gelten auch im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und im Verfahren zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes. Zutreffend ist, dass es sich beim Budgetrecht des Parlaments um ein besonders bedeutsames Recht und zentrales Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle handelt. Es bezeichnet die alleinige Befugnis des Parlaments zur verbindlichen Festlegung aller Einnahmen und Ausgaben des Staates durch förmliches Gesetz. Das Budgetrecht ist dem Parlament vorbehalten (Art. 78 Abs. 3 BV) und bleibt dem Volksentscheid verschlossen (Art. 73 BV). Gleichwohl ist gerade das Haushaltsverfahren auf besondere Kooperation und Verständigung zwischen Exekutive und Legislative angelegt. Deshalb sieht die Bayerische Verfassung auch hier keine Einschränkung des Äußerungsrechts der Staatsregierung (Art. 24 Abs. 2 BV) vor und billigt ihr sogar das Recht zu, bei bedarfserhöhenden Beschlüssen des Landtags eine nochmalige Beratung zu verlangen (Art. 78 Abs. 5 BV). Einfachrechtlich steht das Initiativrecht allein der Staatsregierung zu (Art. 29 Abs. 1 BayHO). Aus diesen wechselseitigen Rechten und Pflichten sowohl des Landtags als auch der Staatsregierung folgt keine weitergehende Verpflichtung der Staatsregierung, im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung Äußerungen über die parlamentarische Arbeit von Abgeordneten oder Fraktionen zu unterlassen (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 51 m. w. N.).

55

Zu keinem anderen Maßstab führt auch der aus dem Gebot der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) fließende Grundsatz der Organtreue, der die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative bei der Ausübung ihrer Befugnisse zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet. Aufgrund der ausdifferenzierten Regelungen in Art. 78 und 24 Abs. 2 BV im Bereich der Haushaltsgesetzgebung ergeben sich im Hinblick auf Äußerungen gegenüber dem Parlament auch aus dem allgemeinen Prinzip der Organtreue keine über das Sachlichkeitsgebot hinausgehenden Beschränkungen (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 55 m. w. N.).

56

b) Das Wirtschaftsministerium hat durch die beanstandeten Erläuterungen zu den Bündelungsvorschlägen zum Einzelplan 07 nicht gegen das Neutralitätsgebot in der hier maßgeblichen Ausprägung als Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebot verstoßen; eine Verletzung der Antragstellerin in ihren Organrechten aus Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV ist daher nicht zu erkennen.

57

Weder in dem Umstand, dass das Wirtschaftsministerium sich überhaupt zu den Änderungsanträgen der Antragstellerin geäußert hat, noch darin, dass die Äußerung schriftlich erfolgte, noch im konkreten Inhalt der Übersicht vom 15. Februar 2022, insbesondere den Erläuterungen zu den Bündelungsvorschlägen, liegt eine Verletzung des Objektivitäts- oder Sachlichkeitsgebots.

58

aa) Unter Beachtung der dargelegten Maßstäbe folgt aus dem in Art. 24 Abs. 2 BV verankerten Recht der Regierung, ihre politischen Entscheidungen zu erläutern und dagegen vorgebrachte Einwände in der Sache aufzuarbeiten, dass die Rechte der Antragstellerin nicht schon dadurch verletzt sein können, dass sich das Wirtschaftsministerium in der an das Büro des Haushaltsausschusses übersandten Übersicht überhaupt zu deren Änderungsanträgen verhalten hat. Hinzu kommt, dass die Übersicht zur Bündelung von

Änderungsanträgen entsprechend der unstreitigen parlamentarischen Praxis auf Bitten des Büros des Haushaltsausschusses erstellt wurde und auch nur für dieses gedacht war. Die Bündelungsvorschläge und mit ihnen ihre kurze Erläuterung waren damit sachlich veranlasst (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 57).

59

bb) Auch der Umstand, dass sich das Wirtschaftsministerium schriftlich zu den Anträgen der Antragstellerin äußerte, verletzt diese nicht in ihren Rechten. Dass sich die Staatsregierung oder die Staatsministerien schriftlich an die Ausschüsse wenden, entspricht der parlamentarischen Praxis, wonach die Äußerungen der Mitglieder der Staatsregierung und ihrer Beauftragten nach § 177 Abs. 2 BayLTGeschO auch unter Bezugnahme auf schriftliche Dokumente erfolgen dürfen. § 177 Abs. 2 BayLTGeschO, der unbeschränkt auf § 177 Abs. 1 BayLTGeschO Bezug nimmt und damit auch für Ausschüsse gilt, bildet das Äußerungsrecht der Regierung aus Art. 24 Abs. 2 BV insoweit auch im Hinblick auf die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise ab (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 58).

60

cc) Schließlich verletzt auch der konkrete Inhalt der Übersicht vom 15. Februar 2022 – namentlich die Erläuterungen zu den Bündelungsvorschlägen – keine verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin.

61

Soweit es um die Erläuterung zu Zeile 19 geht, enthielt diese schon keine inhaltliche Bewertung der Änderungsanträge der Antragstellerin. Die Erläuterungen zu den Zeilen 3 und 14 erschöpften sich darin, stichwortartig den jeweiligen Grund für die Zusammenfassung anzugeben. Selbst wenn sich aus der Erläuterung zu Zeile 3 herauslesen ließe, dass damit die Ablehnung der Änderungsanträge der Antragstellerin empfohlen würde, wäre dies für sich genommen noch nicht unsachlich. Denn dadurch würde nur zum Ausdruck gebracht, dass die Staatsregierung im Gesetzgebungsverfahren an ihrem Entwurf festhalten möchte. Dieses Anliegen gegenüber dem Landtag zum Ausdruck zu bringen, wäre in jedem Fall vom Äußerungsrecht aus Art. 24 Abs. 2 BV gedeckt. Dass der Inhalt der Äußerung des Wirtschaftsministeriums zu den Änderungsanträgen der Antragstellerin oder der Umstand, dass die Bündelungsvorschläge lediglich im Hinblick auf deren Anträge begründet wurden, gleichwohl die Grenzen der Sachlichkeit in verfassungsrechtlich relevanter Weise überschritten hätten, kann der Verfassungsgerichtshof nicht erkennen (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 59). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Äußerung des Ministeriums lediglich als interne Arbeitshilfe für das Büro des Haushaltsausschusses erstellt und abgegeben wurde. Angesichts dieses Charakters der Äußerung liegt es fern, darin eine dem Wirtschaftsministerium bzw. der Staatsregierung insgesamt zurechenbare einseitige Parteinahme, eine Einwirkung auf den parlamentarischen Willensbildungsprozess oder gar eine Beeinträchtigung der kommunikativen Beziehung zwischen der Antragstellerin und ihren Wählerinnen und Wählern zu sehen (vgl. VerfGH BayVBI 2024, 769 Rn. 57).

62

c) Im Übrigen führt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch nicht jede Verletzung der Organrechte aus Art. 13 und 16a Abs. 2 Satz 1 BV durch eine unzulässige Einflussnahme der Staatsregierung im Gesetzgebungsverfahren zur formellen Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes. Es bestehen in diesem Fall nicht automatisch Zweifel am ordnungsgemäßen Zustandekommen des Gesetzes (vgl. VerfGH vom 15.1.1996 VerfGHE 49, 1/7; vom 17.2.1998 VerfGHE 51, 34/49). Da hier jedoch schon die geltend gemachte Verletzung von Organrechten nicht vorliegt, erübrigt sich ein näheres Eingehen auf diese Frage.

VII.

63

Im Hinblick auf den zulässig gerügten materiellen Verstoß der Kreditermächtigung in Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 gegen die in Art. 82 Abs. 1 BV verankerte Schuldenbremse ist der Antrag gegen die Antragsgegnerinnen zu 2 bis 4 begründet.

64

Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 verstößt mangels Erfüllung der Darlegungsanforderungen an den Gesetzgeber bei Inanspruchnahme einer Notlagenausnahme nach Art. 82 Abs. 3 BV gegen das grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme gemäß Art. 82 Abs. 1 BV und ist daher verfassungswidrig.

65

1. Nach Art. 82 Abs. 1 BV ist der Haushalt des Freistaates Bayern grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Von diesem Grundsatz gibt es nach Art. 82 Abs. 2 und 3 BV zwei Ausnahmen. Während Art. 82 Abs. 2 BV die Möglichkeit einer Abweichung im Fall einer besonderen konjunkturellen Entwicklung betrifft, sieht Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV vor, dass bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vom Verbot der Nettokreditaufnahme nach Absatz 1 abgewichen werden kann. Hierfür ist nach Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Eine solche ausnahmsweise zulässige Kreditaufnahme bedarf nach Art. 82 Abs. 4 BV einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz.

66

a) Seine seit 1. Januar 2020 geltende Fassung hat Art. 82 BV durch § 1 des Gesetzes vom 11. November 2013 (GVBl S. 641) erhalten. Dadurch wurde die Vorschrift an die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 109 GG zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme von Bund und Ländern angepasst. Dem Freistaat Bayern wurde so ermöglicht, die von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG vorgesehenen Abweichungen vom Verbot der Kreditaufnahme in Anspruch zu nehmen, um auf konjunkturschwankungsbedingte und notlageninduzierte Ausnahmefälle zu reagieren (LT-Drs. 16/15140 S. 2). Die Formulierung von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV, die auf Tatbestandsseite „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen,“ voraussetzt, greift dabei die Diktion von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 2 GG wörtlich auf. Daher kann bei der Auslegung der Vorschrift unmittelbar auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum bundesverfassungsrechtlichen Pendant zurückgegriffen werden (ebenso zur vergleichbaren Verfassungslage in Brandenburg VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 96 unter Verweis auf BVerfGE 167, 86).

67

b) Die durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143 h) vom 22. März 2025 (BGBl I Nr. 94) erfolgte Änderung der in Art. 109 Abs. 3 GG enthaltenen Vorgaben für die Verschuldung der Länder bleibt von vornherein ohne Auswirkungen für die verfahrensgegenständliche Meinungsverschiedenheit, die die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts 2022 betrifft. Denn die beschlossene Lockerung der Schuldenbremse für die Länder kann von diesen erst seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Aufteilung der Verschuldungsmöglichkeit auf die Länder genutzt werden, das in Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG in der seit 25. März 2025 geltenden Fassung vorgesehen ist (vgl. BT-Drs. 20/15096 S. 13) – erstmals also für das Haushaltsjahr 2025 (vgl. § 3 des Strukturkomponente-für-Länder-Gesetzes vom 20.10.2025, BGBl I Nr. 247).

68

c) Eine Abweichung vom Verbot der Nettokreditaufnahme bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist gemäß Art. 82 Abs. 3 BV an formelle (aa)) und materielle (bb)) Voraussetzungen geknüpft, wobei die verfassungsgerichtliche Überprüfung dieser Voraussetzungen einer abgestuften Kontrolldichte unterliegt (ähnlich für den jeweiligen Verfassungsraum BVerfGE 167, 86 Rn. 116 ff., 122 f., 125, 137 ff.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 98).

69

aa) In formeller Hinsicht unterfällt die Ausnahme nach Art. 82 Abs. 3 BV dem staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt. Das auch schon unter der früheren Fassung von Art. 82 BV bestehende Erfordernis, dass eine Kreditaufnahme eine formalgesetzliche Ermächtigung benötigt (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 82 Rn. 9), wurde nun in Art. 82 Abs. 4 BV verankert, der verlangt, dass die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz bedarf. Eine Ermächtigung im Haushaltsgesetz ist hierfür wie vor der Änderung (vgl. Lindner a. a. O.) auch nach der neuen Fassung von Art. 82 BV ausreichend. Dem staatsschuldenrechtlichen Gesetzesvorbehalt unterliegt auch die nach Art. 82 Abs. 3 Satz 2 BV erforderliche Tilgungsregelung (Lindner, a. a. O., Rn. 19).

70

Zusätzlich ist zu fordern, dass die Begründung für Abweichungen nach Absatz 3 ausdrücklich dokumentiert wird (Lindner, a. a. O.), etwa in der Gesetzesbegründung zum Haushaltsgesetz.

71

bb) Materiell verlangt Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV, dass eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt ((1)), die sich der Kontrolle des Staates entzieht ((2)) und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt ((3)); diese Voraussetzungen unterliegen einer unterschiedlichen Überprüfungsichte ((4)).

Neben den geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen ist als ungeschriebenes Merkmal zusätzlich ein Veranlassungszusammenhang zwischen der Notsituation und der notlagenbedingten Kreditaufnahme erforderlich ((5)).

72

(1) Ausgangspunkt für eine Abweichung vom Verbot der Nettokreditaufnahme ist nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV, dass eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt.

73

Unter Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, zu verstehen, wie etwa Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, Dürre oder Massenerkrankungen (LT-Drs. 16/15140 S. 8; BVerfGE 167, 86 Rn. 103; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 102; LVerfG Schleswig-Holstein vom 15.4.2025 DÖV 2026, 34 Rn. 95, jeweils m. w. N.).

74

Neben Naturkatastrophen können auch andere außergewöhnliche Notsituationen Anlass für eine Abweichung vom Verbot der Nettokreditaufnahme sein. Als solche außergewöhnlichen Notsituationen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber beispielhaft schwere Unglücksfälle im Sinn des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, 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, angesehen. Wie die Gesetzesbegründung zeigt, ist der Anwendungsfall dieses haushaltsrechtsspezifisch zu interpretierenden Auffangtatbestands aber nicht auf solche besonders schweren Unglücksfälle beschränkt. Vielmehr kann auch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines „exogenen Schocks“ – beispielsweise einer globalen Finanzkrise –, die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet, eine außergewöhnliche Notsituation darstellen (vgl. LT-Drs. 16/15140 S. 8; BVerfGE 167, 86 Rn. 104 ff.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 103; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 96, jeweils m. w. N.). Denkbar ist auch, dass Ereignisse von positiver historischer Tragweite mit ganz außergewöhnlichem Finanzbedarf, wie etwa in der Vergangenheit die deutsche Wiedervereinigung, unter den Begriff der außergewöhnlichen Notsituation fallen können (BVerfGE 167, 86 Rn. 106; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 96). Indes ist eine außergewöhnliche Notsituation nicht schon dann anzunehmen, wenn Beeinträchtigungen der Finanz- und Wirtschaftslage vorliegen, die sich lediglich als bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs darstellen. Insoweit fehlt es schon an der Außergewöhnlichkeit des Ereignisses (LT-Drs. 16/15140 S. 8; BVerfGE 167, 86 Rn. 107; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 103; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 97, jeweils m. w. N.). Derartige Entwicklungen sind vielmehr abschließend im Rahmen der von Art. 82 Abs. 2 BV vorgesehenen Ausnahme zur Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen einzubeziehen und können keine weitergehende Durchbrechung des Verbots der Nettokreditaufnahme rechtfertigen (vgl. zur vergleichbaren Verfassungslage des Bundes BVerfGE 167, 86 Rn. 107).

75

(2) Der Anwendungsbereich der Ausnahme nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV wird zunächst dadurch eingeschränkt, dass sich die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Staates entziehen, mithin auf äußeren Einflüssen beruhen muss, die nicht oder im Wesentlichen nicht der staatlichen Kontrolle unterliegen (LT-Drs. 16/15140 S. 8). Diese Voraussetzung, die sich auf beide der in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV genannten Notlagenausnahmen bezieht (BVerfGE 167, 86 Rn. 108; Hoffmeyer in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 82 Rn. 38), ist restriktiv auszulegen (Lindner in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 82 Rn. 18). Maßgeblich ist daher 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 (BVerfGE 167, 86 Rn. 109; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 104; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 134, jeweils m. w. N.). Es ist zu verhindern, dass unter die Notlagenausnahme Situationen subsumiert werden, die durch die Politikgestaltung erst herbeigeführt wurden. Vielmehr muss es sich um Notsituationen handeln, die letztlich durch politische Entscheidung weder verhinderbar noch beherrschbar sind (Lindner a. a. O.).

76

Da die Vorschrift selbst den Begriff des „Staates“ nicht konkretisiert, ist klarzustellen, dass sich die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle des Freistaates Bayern entziehen muss. Es kommt mithin lediglich auf dessen Handlungsoptionen an (ebenso für den jeweiligen dortigen Verfassungsraum VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 104; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 135, jeweils m. w. N.).

77

(3) Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV verlangt weiterhin, dass die Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Dieses Tatbestandsmerkmal stellt einen Bezug zwischen dem von der Notlage ausgelösten Finanzbedarf und der staatlichen Haushaltswirtschaft her (BVerfGE 167, 86 Rn. 110; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 105). Dabei kann sich der relevante Finanzbedarf sowohl aus dem Aufwand für die Beseitigung von Schäden wie auch aus dem etwaigen Aufwand für vorbeugende Maßnahmen ergeben (LT-Drs. 16/15140 S. 8; BVerfGE 167, 86 Rn. 110).

78

Zwischen der Notsituation und dem Neuverschuldungsbedarf muss eine kausale Beziehung bestehen. Finanzbedarf und Notlage müssen konkret und direkt zusammenhängen. Erforderlich ist, dass die Notsituation ursächlich zu einer Reaktion des Staates führt, die sich in einer erheblichen Weise auf die „Finanzlage“ des Landes auswirkt und gerade deshalb die Rechtfertigung für eine Neuverschuldung bietet. Der Finanzbedarf, der durch die Reaktion des Staates auf die Naturkatastrophe oder die außergewöhnliche Notlage sowie durch mögliche vorbeugende Maßnahmen entsteht, muss den Gesamthaushalt spürbar belasten (BVerfGE 167, 86 Rn. 111 m. w. N.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 106; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 143 f.).

79

Wann in diesem Sinn eine „erhebliche Beeinträchtigung“ der staatlichen „Finanzlage“ vorliegt, der Finanzbedarf zur Schadensregulierung also besonders groß ist, ist nicht allgemein quantifizierbar und im Einzelfall zu entscheiden (Hoffmeyer in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 82 Rn. 40). Eine Notsituation, die nur „unerhebliche“ Folgen für die Finanzlage des Staates mit sich bringt, kann keine notlagenbedingte Neuverschuldung tragen. In solchen Fällen muss ein plötzlich auftretender Finanzbedarf ohne zusätzliche Kreditaufnahme, beispielsweise durch Haushaltsumschichtungen, Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen gedeckt werden. Das Tatbestandsmerkmal der „erheblichen“ Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage stellt damit in allgemeiner Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen in ihrer Gesamtheit ab (BVerfGE 167, 86 Rn. 112 m. w. N.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 107; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 144). „Erheblich“ ist die Beeinträchtigung jedenfalls nicht schon dann, wenn für den Finanzbedarf keine Vorsorge getroffen werden konnte, der Finanzbedarf muss vielmehr im Verhältnis zur Finanzkraft des Freistaates Bayern außerordentlich hoch sein, also den Gesamthaushalt spürbar belasten.

80

(4) Die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen für die notlagenbedingte Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der strukturellen Neuverschuldung nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV sind grundsätzlich verfassungsgerichtlich voll überprüfbar ((a)). Einschränkungen der Überprüfungsdichte gelten allerdings für das Erfordernis einer erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ((b)).

81

(a) Ob eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, unterliegt vollumfänglicher verfassungsgerichtlicher Prüfung. Durchgreifende Gründe für eine Einschränkung der Justiziabilität dieser Voraussetzung sind nicht ersichtlich. Obschon die denkbaren Anwendungsfälle von Naturkatastrophen und Notsituationen äußerst vielfältig sind, handelt es sich um

unbestimmte Verfassungsbegriffe (LT-Drs. 16/15140 S. 8), deren Auslegung und Anwendung nach den oben dargestellten Maßstäben gerichtlicher Kontrolle zugänglich sind. Beim Staatsschuldenrecht der Bayerischen Verfassung handelt es sich nicht etwa um ein nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich überprüfbares „soft law“ minderer Geltungskraft (vgl. für den jeweiligen dortigen Verfassungsraum BVerfGE 167, 86 Rn. 116 ff. m. w. N.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 109; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 100). Vielmehr zeigt die Begründung des verfassungsändernden Gesetzes, mit dem die Regelung eingeführt wurde, dass dem verfassungsändernden Gesetzgeber gerade daran gelegen war, das Verschuldungsverbot wirksam abzusichern (LT-Drs. 16/15140 S. 4) und durch eine Eingrenzung der in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV enthaltenen unbestimmten Verfassungsbegriffe die Verschuldungsmöglichkeit als Ausnahme vom Grundsatz einzuhegen (LT-Drs. 16/15140 S. 8). Dieser verfassungsgesetzgeberischen Intention einer Begrenzung der Neuverschuldung wird eine volle verfassungsgerichtliche Kontrolle der unbestimmten Rechtsbegriffe am besten gerecht (ähnlich LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 105 ff.; a. A. StGH Hessen vom 27.10.2021 NVwZ 2022, 147 Rn. 238).

82

(b) Das in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV weiter vorgesehene Erfordernis einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der staatlichen Finanzlage ist demgegenüber nur eingeschränkt verfassungsgerichtlich kontrollierbar. Zwar hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob die außergewöhnliche Notsituation zu einem außerordentlich – also nicht nur unerheblich – erhöhten Finanzbedarf geführt hat und damit grundsätzlich geeignet war, die staatliche Finanzlage erheblich zu beeinträchtigen. Für die Frage, ab welcher konkreten Höhe des finanziellen Mehrbedarfs eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt, kommt dem Gesetzgeber aber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (BVerfGE 167, 86 Rn. 122 m. w. N.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 110; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 145 ff.).

83

Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Ergebnis der gesetzgeberischen Einschätzung zur nominellen Höhe des von ihm angesetzten krisenbedingten Finanzbedarfs zu einem großen Teil Ausdruck politischer Wertungen ist. Krisenbedingte Auswirkungen auf öffentliche Haushalte lassen sich nicht durch konkret bestimmbare Maßstäbe, Parameter, Kennziffern oder gar Beträge quasi objektivwissenschaftlich 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 (ähnlich LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 147).

84

(5) Liegen die in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV genannten Tatbestandsvoraussetzungen vor, kann nach dem Wortlaut der Vorschrift „von Abs. 1 abgewichen werden“. Die Vorschrift sieht mithin – wie ihr bundesrechtliches Pendant in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (in der bis zum 24.3.2025 geltenden alten Fassung; nunmehr Satz 7) – eine exzeptionelle Verschuldungsmöglichkeit vor, sie ermöglicht den Ausgleich des Haushalts durch das Mittel der Nettokreditaufnahme, ohne dass unmittelbar eine Grenze der zulässigen Neuverschuldung vorgesehen wäre (BVerfGE 167, 86 Rn. 124 m. w. N.).

85

Um einer entgrenzten Kreditaufnahme entgegenzuwirken und den Charakter von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV als notlagenpezifische Ausnahmenvorschrift (vgl. LT-Drs. 16/15140 S. 7) zu wahren, muss die Kreditaufnahme im Einzelnen sachlich gerade auf die konkrete Notsituation und den Willen des Gesetzgebers, diese zu bewältigen, rückführbar sein. Auch im Rahmen von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV muss daher ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der notlagenbedingten Kreditaufnahme vorliegen ((a)), bei dessen Beurteilung dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zukommt ((b)). Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der notlagenbedingten Kreditaufnahme scheidet dagegen aus, insbesondere eine Überprüfung von deren Erforderlichkeit und Angemessenheit ((c)). Allerdings ergeben sich Darlegungslasten des Gesetzgebers, um eine verfassungsrechtliche Überprüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen über die Kreditaufnahme zu ermöglichen ((d)).

(a) Zwar wird ein solcher Veranlassungszusammenhang im Wortlaut des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV nicht erwähnt. Die systematischen Erwägungen, aus denen das Bundesverfassungsgericht das Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs für die Kreditaufnahme nach der bundesverfassungsrechtlichen Parallelvorschrift des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG (a. F.) abgeleitet hat, sind indes auf Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV übertragbar. Denn auch Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV bewegt sich im Ermächtigungsrahmen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, der eine Ausnahmeregelung nur „für“ Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen zulässt. In gleicher Weise ist zu berücksichtigen, dass auch Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV die Durchbrechung einer gewichtigen Grundentscheidung des Haushaltsverfassungsrechts bedeutet, weshalb eine relative sachliche Grenze erforderlich ist, um eine grenzen- und maßstabslose Kreditaufnahme verfassungsrechtlich zu verhindern (BVerfGE 167, 86 Rn. 128 f.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 114 f.; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 172). Während das Tatbestandsmerkmal der erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage in allgemeiner Weise auf den Einfluss der äußeren Krise auf die staatlichen Finanzen abstellt, verlangt das Erfordernis des sachlichen Veranlassungszusammenhangs einen konkreten Bezug zu den nur ausnahmsweise zulässigen Kreditermächtigungen und fragt inhaltlich danach, ob diese – auch der Höhe nach – gerade auf die Naturkatastrophe oder die Notlage als Anlass rückführbar sind (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 127).

87

Aus dem Erfordernis eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs ergibt sich, dass Abweichungen vom Verbot der Nettokreditaufnahme nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV verfassungsrechtlich nur gedeckt sein können, wenn der Haushaltsgesetzgeber mit ihnen zweckgerichtet Maßnahmen zur Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation finanziert. Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern. Nicht erfasst sind dagegen Neukredite für allgemeinpolitische Maßnahmen, die allenfalls anlässlich der vermeintlich günstigen Gelegenheit des Aussetzens der Schuldenbremse ergriffen werden, aber nicht auf die Überwindung der Krisensituation zielen. Die Eignung bezieht sich dabei auf die Gesamtheit der Maßnahmen und nicht auf jede einzelne Maßnahme. Denn die einzelnen Maßnahmen können sich gegenseitig verstärken, unterstützen oder überhaupt erst zur Wirkung bringen. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Einzelmaßnahmen scheidet daher aus, zumal deren Wirksamkeit auch einer Prognoseunsicherheit unterliegt. Es ist daher nicht Aufgabe der Eignungsprüfung, einzelne Ausgabenansätze aus diesem Gefüge herauszubrechen und isoliert auf ihre Eignung, auf gegebene Einsparungsmöglichkeiten oder Ähnliches zu untersuchen. Welche Anforderungen an die Kreditermächtigungen aus diesem Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs im Einzelnen abzuleiten sind, ist von der Art der Notsituation und den zu ihrer Bekämpfung sowie zur Anpassung und Nachsorge gebotenen Maßnahmen abhängig. Denn die Überschreitung der regulären Kreditobergrenzen (Art. 109 Abs. 3 Satz 4, Art. 115 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 GG a. F.) bzw. das ausnahmsweise Abweichen vom Verbot der Nettokreditaufnahme gemäß Art. 82 Abs. 1 BV ist nur im Hinblick auf diese spezifisch notlagenbezogenen Maßnahmen zulässig (BVerfGE 167, 86 Rn. 132 f.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 118 ff.; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 173).

88

Indes ist die notlagenbedingte Kreditaufnahme nicht auf die Beseitigung der unmittelbaren Folgen einer etwaigen Notlage beschränkt. Denn auch der bayerische verfassungsändernde Gesetzgeber hatte in gleicher Weise wie auf Bundesebene (vgl. hierzu BVerfGE 167, 86 Rn. 136) bei der Neufassung von Art. 82 BV als „Notlage“ auch eine „plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks wie beispielsweise der aktuellen Finanzkrise“ vor Augen, „die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“ (LT-Drs. 16/15140 S. 8). Eine randscharfe Abgrenzung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Krisenfolgen dürfte überdies praktisch nicht durchführbar sein (BVerfGE 167, 86 Rn. 136; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 121).

89

(b) Die verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit des Veranlassungszusammenhangs ist entsprechend den systematischen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in der Entscheidung vom 15. November 2023 ebenfalls eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung des Budgetrechts des Parlaments, das mit erheblichen Planungs- und Prognoseunsicherheiten belastet ist, ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers, abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten sind und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist. Der Verfassungsgerichtshof kann sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaft setzen, vielmehr kommt dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 141 m. w. N.).

91

Mit diesem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiert eine eingeschränkte verfassungsgerichtliche Kontrolldichte, welche sich – auch vor dem Hintergrund der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft – auf eine Prüfung der Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers zum sachlichen Veranlassungszusammenhang beschränkt (BVerfGE 167, 86 Rn. 137, 142; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 122; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 174).

92

Zu prüfen ist die Vertretbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Darlegungen des Gesetzgebers zum konkreten Bezug der Notlage zu den über die Kreditermächtigungen finanzierten Maßnahmen; nicht erforderlich ist 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 (LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 175).

93

Je weiter allerdings das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker wird sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengen, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen sind und so verhindert werden kann, dass die Ausnahme der notlagenbedingten Kreditaufnahme zur Regel wird (BVerfGE 167, 86 Rn. 138; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 123).

94

(c) Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen der in Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV vorgesehenen Ausnahme vor und ist der sachliche Veranlassungszusammenhang vom Gesetzgeber hinreichend vertretbar und nachvollziehbar dargelegt, sodass die Eignung der Kreditaufnahme zur Krisenbewältigung zu bejahen ist, unterliegt die Kreditaufnahme keinen weiteren materiellen Beschränkungen (BVerfGE 167, 86 Rn. 144; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 124). Anders als die Antragstellerin meint, hat keine Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Kreditaufnahme im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit zu erfolgen (a. A. StGH Hessen NVwZ 2022, 147 Rn. 248 ff.).

95

Vor der Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme nach Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV ist der Gesetzgeber nicht zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten. Die konkrete Abwägung zwischen den geeigneten Mitteln zur Abwehr der außergewöhnlichen Notsituation ist eine Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, für die er über einen politischen Gestaltungsspielraum verfügt und die er auch politisch zu verantworten hat. Der Haushaltsgesetzgeber ist daher nicht verpflichtet, unter mehreren geeigneten Mitteln eine Abstufung im Sinn einer Erforderlichkeit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn zu treffen. Es ist eine allein politische Entscheidung des Parlaments, wie es andere Finanzierungsmöglichkeiten, beispielsweise Steuererhöhungen, andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzungen und eventuelle Rücklagen, die alternativ zur notlagenbedingten Kreditaufnahme bestehen, in seine Abwägung miteinbezieht. Eine „Subsidiarität der Kreditaufnahme“ lässt sich Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV nicht entnehmen. Für dieses Verständnis der Vorschrift spricht in gleicher Weise wie im Rahmen von Art. 115 GG die auch in Art. 82 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BV vorgesehene Regelung der Tilgungsverpflichtung (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 146 f.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 125).

96

Auch ein Grundsatz der „haushaltsverfassungsrechtlichen Angemessenheit“ lässt sich der Verfassung nicht entnehmen. Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle der Angemessenheit der notlagenbedingten Kreditaufnahme ist auch im Bereich des Art. 82 Abs. 3 BV nicht erforderlich, da die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV ausreichen, um eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse auszuschließen (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 148 im Hinblick auf die Parallelvorschrift Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG a. F.).

97

(d) Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Dies ermöglicht dem Verfassungsgericht im Streitfall die Prüfung, ob die entsprechende Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers anhand der von ihm gegebenen Begründung nachvollziehbar und vertretbar ist (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 149; StGH Hessen NVwZ 2022, 147 Rn. 253; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 126; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 178, jeweils m. w. N.).

98

(aa) Im Gesetzgebungsverfahren darzulegen sind – für den hiesigen Verfassungsraum – die Diagnose der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation sowie ihrer Ursachen, die Absicht, durch die Kreditaufnahme diese Notlage abzuwehren oder zu überwinden, und die begründete Prognose, dass und wie durch die Kreditaufnahme dieses Ziel erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint, mithin der Veranlassungszusammenhang. Dabei wird gegebenenfalls die Koordination der Haushaltsplanung mit flankierenden gesetzgeberischen Maßnahmen und der längerfristigen Politik darzulegen sein. Falls der Haushaltsgesetzgeber entgegen der bisherigen Finanzplanung handelt, hat er dies zu begründen. Welche Anforderungen an die im Einzelfall geforderten Darlegungspflichten des Gesetzgebers bestehen, bestimmt sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und ist insbesondere von der Art der jeweiligen Krisensituation – und der Vielschichtigkeit von Lösungen zur Krisenüberwindung – abhängig. Dabei müssen stets Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV im Blick behalten werden, denn diese soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten (vgl. LT-Drs. 16/15140 S. 8; BVerfGE 167, 86 Rn. 150; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 127, jeweils m. w. N.).

99

(bb) Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltsjahrs oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltsjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnose) und die aus seiner Sicht weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen (BVerfGE 167, 86 Rn. 151, 199 f.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 128). 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 (LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 179). Der Gesetzgeber muss daher insbesondere darlegen, ob die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und Kreditermächtigung nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 200).

100

Ebenfalls erhöht ist die Darlegungslast bei Maßnahmen, die bereits vor dem Eintritt der Notlage geplant oder jedenfalls beabsichtigt waren, sowie bei Maßnahmen, die einzig oder primär der Vorbeugung ähnlicher Notlagen dienen. Für Investitionen oder Unterstützungen bestimmter Wirtschaftsbereiche sowie für 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, um den Ausnahmecharakter von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV zu garantieren (vgl. für den dortigen Verfassungsraum LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 179, 181).

101

Allerdings ist es 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 (LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 180).

102

(cc) Angesichts dessen, dass aus dem Zusammenspiel von Art. 82 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 BV deutlich wird, dass nicht schon jede wirtschaftliche Krisensituation mit einer außergewöhnlichen Notsituation gleichzusetzen ist, hat der Haushaltsgesetzgeber auch diese Abgrenzung nachvollziehbar darzulegen (BVerfGE 167, 86 Rn. 153; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 129).

103

(dd) Für die Darlegung und Begründung sieht die Bayerische Verfassung keine bestimmte Form vor. Sie kann im Gesetz und in Haushalts- und Gesetzesvorlagen enthalten sein, aber auch in den Plenarsitzungen des Landtags erfolgen. Bloße Äußerungen von Mitgliedern des Landtags und der Staatsregierung genügen allerdings regelmäßig nicht. Die Darlegungen müssen erkennbar machen, dass die parlamentarische Mehrheit mit der Beschlussfassung die Verantwortung auch für die Begründung der Kreditaufnahme übernimmt (vgl. StGH Hessen NVwZ 2022, 147 Rn. 258; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 130, jeweils unter Bezugnahme auf BVerfGE 79, 311/345).

104

(ee) Die insoweit im Gesetzgebungsverfahren dargelegte Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers ist verfassungsgerichtlich daraufhin zu überprüfen, ob sie nachvollziehbar und vertretbar ist. Diese Aufgabenverteilung zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und verfassungsgerichtlicher Kontrolle ist bei der Wahrnehmung der verfassungsrechtlichen Ermächtigung und Verpflichtung zu einer situationsgebundenen, auf dynamische Entwicklungen reagierenden Kreditaufnahme sachlich geboten (BVerfGE 167, 86 Rn. 154 m. w. N.; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 131).

105

2. Die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV liegen vor (a)). Der Gesetzgeber hat indes weder die Diagnose der Notlage einschließlich der Eignung der Kreditaufnahme zur Beseitigung der Notlage noch den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen den notlagenbedingten Kreditermächtigungen und den ergriffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung ausreichend dargelegt (b)).

106

a) Die geschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV liegen vor.

107

aa) Das Vorliegen einer Notlage im Sinn des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV ist zu bejahen.

108

Dabei kann offenbleiben, ob die Corona-Pandemie als Massenerkrankung ausschließlich unter den Begriff der Naturkatastrophe zu fassen ist, wovon der Haushaltsgesetzgeber auszugehen schien (vgl. LT-Drs. 18/19171 S. 32). Denn im Zusammenspiel der unmittelbaren gesundheitlichen Folgen der Pandemie und der mittelbaren Auswirkungen, die aus den zur Bekämpfung der gesundheitlichen Folgen ergriffenen Maßnahmen herrührten, ist davon auszugehen, dass jedenfalls der weitere Auffangtatbestand der außergewöhnlichen Notsituation im Sinn des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV erfüllt ist.

109

Die Corona-Pandemie stellte mit ihren vielfältigen Folgen in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht eine außergewöhnliche Notsituation im Sinn von Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV dar (BVerfGE 167, 86 Rn. 188; LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 128 f., jeweils m. w. N.). Diese Folgen zeigten sich ebenso wie im übrigen Bundesgebiet auch im Freistaat Bayern. Dazu zählen die massiven Auswirkungen der Lockdowns im wirtschaftlichen, kulturellen, schulischen und sozialen Bereich, ein Einbruch der Wirtschaft samt der daraus folgenden erheblichen Steuerausfälle und außergewöhnlichen Ausgaben für den Gesundheitsschutz, die u. a. zu einem deutlichen Investitionsstau in anderen Bereichen führten. Damit war

der erforderliche Notsituationscharakter in den Pandemieauswirkungen auch in Bayern gegeben (für den dortigen Verfassungsraum LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 130).

110

Diese Notsituation bestand auch noch zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im April 2022 fort. Denn der besondere Rechtsrahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) galt nur bis zum 7. April 2023 (vgl. § 28b des Infektionsschutzgesetzes). Dass die Notsituation im Zeitpunkt des Gesetzbeschlusses bereits seit zwei Jahren bestand und sich ihr Ende trotz weiter bestehender Nachwirkungen langsam abzuzeichnen schien (vgl. zur damaligen Einschätzung im Landtag: Plenarprotokoll 18/112 S. 15426), ändert nichts an ihrem Bestehen. Es hat aber Auswirkungen für die Anforderungen an die Darlegung der Krisendiagnose, der Geeignetheit der geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung und insbesondere des Veranlassungszusammenhangs.

111

bb) Die Notlage entzog sich der Kontrolle des Staates. 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 war die Corona-Pandemie in ihrer Entwicklung weder absehbar, noch ist sie von der öffentlichen Hand verursacht worden (BVerfGE 167, 86 Rn. 189).

112

Soweit die Antragstellerin – wie schon im Landtag (vgl. Plenarprotokoll 18/112 S. 15442) – meint, dass die Corona-Pandemie erst durch die staatlichen Maßnahmen zu einer Katastrophe vor allem wirtschaftlicher Art für Bayern geworden sei, stellt dies nicht infrage, dass die Pandemie nicht vom Staat verursacht und seiner Kontrolle entzogen war. Es liegt auf der Hand, dass eine weltweit ausgebrochene Pandemie spürbare Folgen für den Gesamthaushalt nicht nur des Bundes (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 190), sondern auch für den der einzelnen Länder verursacht und die jeweilige Finanzlage erheblich beeinträchtigt hat; dabei kann dahinstehen, ob einzelne unmittelbar zur Eindämmung der Corona-Pandemie ergriffene Maßnahmen nach der ex-post-Betrachtung sinnvoll waren oder nicht. Deshalb betrifft dieses Argument in erster Linie die Frage der Kausalität zwischen Finanzbedarf und Notlage.

113

cc) Die Bekämpfung der Corona-Pandemie war von Beginn der Krise an mit einem außerordentlichen Bedarf an Haushaltsmitteln verknüpft und beeinträchtigte die staatliche Finanzlage demnach erheblich. Schon vor Ergreifen der ersten Maßnahmen im Jahr 2020 musste der Gesetzgeber davon ausgehen, dass eine weltweit ausgebrochene Pandemie spürbare Folgen für den Gesamthaushalt haben werde (BVerfGE 167, 86 Rn. 190). Die staatliche Pandemiebekämpfung und die Bewältigung gerade auch ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen stellten in der Kombination von erwarteten Mindereinnahmen und Mehrausgaben auch zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses und der abermaligen Feststellung der Notlage durch den Bayerischen Landtag im April 2022 eine erhebliche, mit deutlich spürbaren Auswirkungen für den Gesamthaushalt verbundene Herausforderung dar.

114

Ein kausaler Zusammenhang zwischen der Krise und einer erheblichen Beeinträchtigung des Haushalts bestand fort. Das Vorliegen dieses Kausalzusammenhangs ist nicht dadurch infrage gestellt, dass die Beeinträchtigung des Haushalts zu einem nicht unwesentlichen Teil als mittelbare Folge aus den wirtschaftlichen Auswirkungen der unmittelbar zur Eindämmung der Corona-Pandemie ergriffenen Maßnahmen herrührte. Auch Beeinträchtigungen des Haushalts, die sich nur mittelbar aus den wirtschaftlichen Auswirkungen der zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder Notsituation ergriffenen Maßnahmen ergeben, sind hinreichend kausal von der Notlage verursacht. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, im Rahmen einer haushaltsverfassungsrechtlichen Meinungsstreitigkeit gleichsam durch die Hintertür die Sinnhaftigkeit, Zweckmäßigkeit und Effektivität der zur Eindämmung der Pandemie ergriffenen ordnungsrechtlichen und infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen zu überprüfen.

115

b) Die Ausführungen des Haushaltsgesetzgebers zur Kreditaufnahme für die Finanzierung der Ausgaben in Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) sowie der Hightech Agenda Plus genügen nicht den erhöhten Darlegungsanforderungen, die für die Diagnose der

Notlage und die Darlegung der Eignung der Kreditaufnahme zur Beseitigung der Notlage, also den Veranlassungszusammenhang, gelten.

116

aa) Vorliegend waren die Anforderungen an die Darlegung für den Haushaltsgesetzgeber erhöht (vgl. oben 1. c) bb) (5) (d)). Denn im Hinblick auf das Haushaltsjahr 2022 handelte es sich nicht mehr um eine plötzlich und unerwartet neu aufgetretene Krise, sondern zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2022 im April 2022 um eine – wenngleich sich stetig fortentwickelnde und wandelnde – bereits seit zwei Jahren andauernde Notlage, für die bereits in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren eine notlagenbedingte Kreditaufnahme beschlossen worden war. Dies galt umso mehr, weil in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und der damaligen Kreditermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden waren (vgl. ORH, Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, S. 19; ORH Jahresbericht 2023 S. 35).

117

Soweit es um die Kreditaufnahme zur Finanzierung der in Kapitel 13 18 (CoronaInvestitionsprogramm) und der Hightech Agenda Plus enthaltenen Ausgaben geht, ist zudem zu berücksichtigen, dass deren Gegenstand Investitionen, Unterstützungen bestimmter Wirtschaftsbereiche und Maßnahmen waren, die auf einen Ausgleich der krisenbedingten wirtschaftlichen Entwicklung abstellten, was ebenfalls zu erhöhten Darlegungsanforderungen führt (vgl. für den dortigen Verfassungsraum LVerfG Schleswig-Holstein DÖV 2026, 34 Rn. 179, 181).

118

bb) Diesen Anforderungen genügen die Darlegungen des Haushaltsgesetzgebers zur Diagnose der Notlage und zum Veranlassungszusammenhang, also zur begründeten Prognose, dass und wie durch die Kreditaufnahme das Ziel, die Notlage abzuwehren oder zu überwinden, erreicht werden kann, sie also zur Beseitigung der Notlage geeignet erscheint, nicht.

119

(1) Die Darlegungen in der Gesetzesbegründung vom 3. Dezember 2021 zu Art. 2a HG 2022 (LT-Drs. 18/19171 S. 32 ff.) reichen nicht aus.

120

(a) In der Gesetzesbegründung zu Art. 2a HG 2022, der die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben für Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm), Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) und die Hightech Agenda Plus enthält, wird zunächst ausgeführt, dass erneut sowohl eine Naturkatastrophe als auch eine außergewöhnliche Notsituation vorlägen. Im Hinblick auf eine „Naturkatastrophe“ wird sodann erläutert, die aktuelle Entwicklung der Corona-Pandemie in Bayern und Deutschland zeige, dass die Pandemie wegen einer stagnierenden Impfquote bislang noch nicht habe unter Kontrolle gebracht werden können. Derzeit rolle die vierte Corona-Welle mit voller Wucht durch Deutschland und durch Bayern. Die Infektionszahlen in Bayern hätten seit Beginn der Corona-Pandemie einen neuen Höchststand erreicht. Die 7-Tage-Inzidenz in Bayern betrage am 22. November 2021 nach Angaben des Robert Koch-Instituts landesweit 640,0; in neun bayerischen Landkreisen liege die 7-Tage-Inzidenz über 1.000. Am 8. November 2021 sei vom Staatsministerium für Gesundheit und Pflege bekannt gemacht worden, dass der Wert der mit an COVID-19 erkrankten Personen belegten Krankenhausbetten der Intensivstationen den Grenzwert von 600 (rote Ampel) überschritten habe. Eine Entspannung der Infektionskurve und eine damit verbundene Entlastung der Kliniken sei nicht in Sicht, im Gegenteil. Die Belastung der Kliniken gehe teilweise über das in den bisherigen Pandemiewellen erlebte Ausmaß hinaus. Eine strukturelle Überforderung des Gesundheitssystems drohe. Am 10. November 2021 habe erneut der Katastrophenfall in Bayern festgestellt werden müssen. Ein zusätzliches besonderes Risiko gehe zudem von bereits vorliegenden und noch entstehenden Mutationen aus, gegen welche die aktuellen Impfstoffe keine oder eine geringere Wirkung entfalteten. Es sei nicht sicher, über welchen Zeitraum Impfungen verlässlich schützten und wie sich die Impfbereitschaft in der Bevölkerung weiter entwickeln werde.

121

Zur Begründung der in Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) veranschlagten Ausgaben in Höhe von rund 4,8 Mrd. € (davon rund 0,1 Mrd. aus Bundesmitteln gedeckt) wird weiter ausgeführt, der Freistaat Bayern sei verpflichtet, im Hinblick auf die derzeitige exponentielle Entwicklung des Infektionsgeschehens

auch im Jahr 2022 die Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems sicherzustellen. Für Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Coronavirus im Bereich des Gesundheitsschutzes seien im Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19 TG 60 – 69) Ausgaben in Höhe von nahezu 4 Mrd. € für das Jahr 2022 vorgesehen. Zum Beispiel sei zum Erhalt des Impfschutzes in der bayerischen Bevölkerung eine zusätzliche Auffrischungsimpfung dringend erforderlich. Ferner gelte es auch zur weiteren Erhöhung der Impfquote bisher noch nicht Geimpfte durch Informationskampagnen und niederschwellige Impfangebote zur Impfung zu bewegen. Daher seien Mittel zur Fortsetzung der Impfkampagne in Bayern eingeplant. Von großer Bedeutung sei ferner die Fortführung der bayerischen Teststrategie, insbesondere an Schulen und Kindertageseinrichtungen, um weiterhin Infektionsketten effektiv zu durchbrechen.

122

Zum Vorliegen einer „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinn des Art. 82 Abs. 3 BV durch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß wird in der Begründung zunächst der konjunkturelle Verlauf seit Beginn der Corona-Pandemie referiert und anschließend ausgeführt, im dritten Quartal 2021 habe sich der Aufschwung dank höherer privater Konsumausgaben fortgesetzt. Allerdings hätten sich im zweiten Halbjahr 2021 die weltweit stark steigenden Energiepreise und vor allem ein Mangel an Vorprodukten und Transportkapazitäten zunehmend zu erheblichen Belastungen für die deutsche Wirtschaft entwickelt. Wegen der historisch einmaligen Angebotsengpässe sowie angesichts eines wiedererstarkenden Infektionsgeschehens zeichne sich zum Jahresende 2021 erneut eine Abkühlung der Konjunktur ab. In ihrer Herbstprojektion vom 27. Oktober 2021 habe daher die Bundesregierung ihre Prognose für den Anstieg des realen BIP im Gesamtjahr 2021 im Vergleich zur Frühjahrsprojektion vom 27. April 2021 deutlich von +3,5% auf +2,6% abgesenkt. Demzufolge werde die deutsche Wirtschaft ihr Vorkrisenniveau voraussichtlich erst im ersten Halbjahr 2022 erreichen.

Für das Gesamtjahr 2022 rechne die Bundesregierung jetzt mit einem Anstieg des realen BIP um 4,1%. Dabei werde allerdings unterstellt, dass das Infektionsgeschehen auch ohne neuerliche Eindämmungsmaßnahmen unter Kontrolle bleibe und die Lieferschwierigkeiten sich im kommenden Jahr schrittweise auflösen. Da seit Anfang November 2021 flächendeckend bzw. bundesweit wieder Maßnahmen ergriffen bzw. verschärft werden müssten, um die erneute Ausweitung des Coronavirus einzudämmen, sei diese Prognose wohl bereits jetzt überholt. Es zeichne sich immer deutlicher ab, dass sich der bisherige positive konjunkturelle Ausblick in dem anvisierten Zeitraum voraussichtlich nicht realisieren werde. Dies betreffe zum einen den weiteren Verlauf der Pandemie: Da das öffentliche Leben erneut stark eingeschränkt werden müsse, sei nicht auszuschließen, dass sich der erwartete Aufschwung – wie bereits im Jahr 2021 – weiter verzögere. Zudem bestehe eine mehr als nur unerhebliche Gefahr, dass neue hoch ansteckende Virusmutationen auftreten könnten, gegen die die vorhandenen Impfstoffe nur eingeschränkt wirkten. Zum anderen sei äußerst zweifelhaft, ob die eklatanten Material- und Transportengpässe tatsächlich innerhalb des kommenden Jahres überwunden werden könnten. Aufgrund der großen Bedeutung des exportorientierten verarbeitenden Gewerbes für die deutsche und insbesondere die bayerische Wirtschaft würden länger anhaltende Lieferschwierigkeiten die konjunkturelle Erholung im Jahr 2022 spürbar belasten. Massive Störungen der Lieferketten könnten – wie auch die strukturellen Folgen der Pandemie – zu steigenden Insolvenzzahlen führen, die mit dem Verlust von Arbeitsplätzen einhergehen und den Aufschwung zusätzlich beeinträchtigen würden. Die konjunkturelle Entwicklung sei wegen der negativen pandemischen und ökonomischen Entwicklungen äußerst fragil. Daher sei – neben der weiteren Unterstützung besonders betroffener Wirtschaftsbereiche – ein aktives Handeln des Staates zwingend geboten, um die wirtschaftliche Erholung und eine baldige Rückkehr auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu ermöglichen. Vorausschauende Stabilisierungspolitik setze dabei nicht nur auf kurzfristige Nachfrageimpulse, sondern zielen auch auf eine gezielte Stärkung der Angebotsseite und damit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für nachhaltiges und selbsttragendes Wachstum ab. Die dafür notwendigen Maßnahmen würden dabei entsprechend den Vorgaben der Schuldenbremse auf unmittelbar wirkende Impulse beschränkt. In diesem Sinn werde eine Kreditfinanzierung nur für Maßnahmen mit schwerpunktmäßig investivem Charakter erfolgen, wobei gleichzeitig ein zeitnaher Mittelabfluss gewährleistet werde.

123

Mit dem Haushalt 2022 solle die bereits im Jahr 2021 gestartete Hightech Agenda Plus weiter planmäßig zur Konjunkturstabilisierung umgesetzt werden. Für die Ergänzung und Beschleunigung der Hightech Agenda Bayern durch die Hightech Agenda Plus sei im Haushaltsjahr 2022 ein Gesamtbetrag von rund 0,4

Mrd. € vorgesehen. Art. 82 Abs. 3 BV verbiete es nicht, in der gebotenen Kurzfristigkeit wirkende Maßnahmen in eine langfristige Strategie für Bayern als Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort einzupassen. Vielmehr ermögliche die gezielte Stärkung der Hightech Agenda Bayern durch die ergänzende Initiative Hightech Agenda Plus zum einen aufgrund der vorhandenen Umsetzungsstrukturen einen zeitnahen Mitteleinsatz. Zum anderen vergrößere die Aufstockung der Hightech Agenda Bayern die konjunkturelle Hebelwirkung des Gesamtprogramms unmittelbar. Zusätzlich solle mit dem Haushalt 2022 das neue Corona-Investitionsprogramm (Kapitel 13 18) mit einem Umfang von rund 1,5 Mrd. € initiiert werden. Mit diesen zusätzlichen staatlichen Investitionen sollten gezielte Impulse in die Modernisierung der kommunalen und staatlichen Infrastruktur, in Klimaschutzmaßnahmen und die Digitalisierung der Verwaltung in Bayern gesetzt werden. Die Haushaltsansätze 2022 des Freistaates Bayern für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen erhöhten sich dadurch auf insgesamt rund 11,3 Mrd. €, trügen so zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage der öffentlichen Hand bei und stimulierten die durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen teils immer noch geschwächte Wirtschaftsentwicklung positiv.

124

(b) Diese Erläuterungen genügen den vorliegend erhöhten Darlegungsanforderungen weder im Hinblick auf die Diagnose der Notlage noch im Hinblick auf die begründete Prognose, dass und wie durch die Kreditaufnahme das Ziel, die Notlage abzuwehren oder zu überwinden, erreicht werden kann. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass die vorangegangenen Kreditermächtigungen aus den Jahren 2020 und 2021 bei Weitem nicht ausgeschöpft wurden.

125

(aa) Der Haushaltsgesetzgeber hat in seiner Begründung zu Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 einen kombinierten Begründungsansatz verfolgt, der einerseits die Corona-Pandemie als solche unter den Begriff der „Naturkatastrophe“ subsumiert und andererseits die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie samt der wirtschaftlichen Folgen der zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Maßnahmen unter den Begriff der „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinn des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV fasst. Indes leiden beide Ansätze, das Bestehen einer Notlage darzulegen, unter dem gleichen Mangel. Denn die Begründung schildert sowohl die pandemische Situation im engeren Sinn als auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie und der zu ihrer Bekämpfung unternommenen Maßnahmen so, wie sie sich im Spätherbst 2021 darstellten, als die am 3. Dezember 2021 im Landtag eingebrachte Begründung des Haushaltsgesetzes erarbeitet wurde. Da es sich bei der Corona-Pandemie und ihren wirtschaftlichen Auswirkungen um eine Notlage handelte, die durch einen wellenförmigen Verlauf der Krankheitsausbreitung, einen sich stetig ändernden wissenschaftlichen Kenntnisstand über die Krankheit und ihren Verursacher sowie durch Mutationen des Krankheitserregers selbst und dadurch bedingt durch kontinuierliche und auch schnelllebige Änderungen und Anpassungen der politischen Strategien im Umgang mit der Pandemiesituation geprägt war, mag eine Diagnose vom Spätherbst 2021 zwar als Ausgangspunkt der Darlegung gut vertretbar sein. Sie ist jedoch für sich genommen nicht ausreichend, um die Notlage auch für den maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im April 2022 hinreichend tragfähig zu beschreiben. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die im Pandemiewinter 2021/2022 gemachten Erfahrungen mit der bayerischen Impfkampagne und der Teststrategie. Denn die in Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) finanziell abgebildeten Maßnahmen des Impfens und Testens (Kapitel 13 19 Titel 514 65-4, Titel 671 63-5 und Titel 671 65-3) nahmen einen ganz wesentlichen Teil der vorgesehenen Kreditaufnahme in Anspruch. Allein die Beschreibung der Situation im Spätherbst 2021, also mehr als vier Monate vor dem Beschluss über die Kreditermächtigung, war angesichts dessen nicht ausreichend.

126

Entsprechend genügt auch die Darlegung einer „außergewöhnlichen Notsituation“ im wirtschaftlichen Bereich nicht den Anforderungen. Die Ausführungen in der Begründung des Haushaltsgesetzes stellten aus der Perspektive des Spätherbstes 2021 im Wesentlichen die wirtschaftlichen Auswirkungen pandemiebedingt gestörter Lieferketten und die zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Sorge um die wirtschaftlichen Auswirkungen einer erneuten flächendeckenden Einschränkung des öffentlichen Lebens ins Zentrum der Überlegungen. Demgegenüber war die wirtschaftliche Situation zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im Frühjahr 2022 von den rezenten Auswirkungen der Geschehnisse in der Ukraine und Sorgen um die wirtschaftlichen Auswirkungen einer stark gestiegenen Inflationsrate geprägt. Ohne eine aktualisierte Berücksichtigung dieser gravierend veränderten wirtschaftlichen Umstände war die Situationsbeschreibung in der Begründung des Haushaltsgesetzes nicht

ausreichend zur Darlegung einer im Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2022 bestehenden „außergewöhnlichen Notsituation“ wirtschaftlicher Ausprägung im Sinn des Art. 82 Abs. 3 Satz 1 BV.

127

(bb) Die Ausführungen zum Veranlassungszusammenhang genügen ebenfalls nicht den Darlegungsanforderungen.

128

Die Darlegungen zum Veranlassungszusammenhang müssen aufzeigen, inwiefern die kreditfinanzierten Maßnahmen geeignet sind, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation zu fördern. Die Anforderungen an die im Einzelfall geforderten Darlegungspflichten des Gesetzgebers hängen dabei von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und insbesondere von der Art der jeweiligen Notlage ab. Die Darlegungen zum Veranlassungszusammenhang sind mithin von ausreichenden und zutreffenden Darlegungen zur Diagnose der Notlage abhängig.

129

Daraus ergibt sich, dass im vorliegenden Fall der Veranlassungszusammenhang schon deshalb nicht ausreichend dargelegt ist, weil die Begründung dafür auf einer – wie eben dargelegt – überholten und daher nicht mehr tragfähigen Diagnose der Notlage aufbaut.

130

Der weitaus größte Teil der in Kap 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie) enthaltenen, aus Kreditaufnahmen zu finanzierenden Ausgaben war vorgesehen zur Bestreitung der Ausgaben für die Umsetzung der „Bayerischen Teststrategie“ (rund 2,93 Mrd. € für die Beschaffung von Schnelltests, die Durchführung von Reihentestungen, den Ankauf von Testkapazitäten u. Ä., vgl. die Erläuterungen zu den Titeln 13 19/514 65 und 13 19/671 65) und der „Bayerischen Impfstrategie“ (rund 0,4 Mrd. €, vgl. die Erläuterung zu Titel 13 19/671 63). Die Darlegungen hierzu in der Begründung zum Haushaltsgesetz und in den Erläuterungen zu den genannten Titeln heben die Notwendigkeit und Bedeutung dieser Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ausgehend vom Kenntnisstand und den den Maßnahmen zugrunde liegenden Ministerratsbeschlüssen zur Impfstrategie vom 27. Juli 2021 und zur Aktualisierung der Teststrategie vom 23. November 2021 hervor. Diese Darlegungen mögen ausreichen, die Eignung der kreditfinanzierten Maßnahmen zur Bekämpfung der Notlage aufgrund der Corona-Pandemie aus der Perspektive des Spätherbstes 2021 hinreichend zu begründen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes mehr als vier Monate später genügten sie ohne weitere Erläuterungen zu den im Verlauf des Pandemiewinters 2021/2022 gewonnenen Erkenntnissen jedoch nicht mehr.

131

Ebenso fehlt es an einer hinreichenden Darlegung, inwiefern die in Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) enthaltenen, aus Kreditaufnahmen zu finanzierenden Maßnahmen nicht nur aus der Perspektive des Spätherbstes 2021, sondern auch vor dem Hintergrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes im April 2022 geeignet waren, dem Zweck der Überwindung der „außergewöhnlichen Notsituation“ wirtschaftlicher Natur zu dienen. Nicht zuletzt mangelt es an einer Erläuterung, weshalb auch vor dem Hintergrund einer stark gestiegenen Inflation zusätzliche staatliche Ausgaben geeignet waren, positiv zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation und damit der Überwindung der Notlage beizutragen.

132

(2) Dem Verfassungsgerichtshof ist durchaus bewusst, dass im Haushaltsgesetzgebungsverfahren zwischen der Einbringung des Gesetzentwurfs mit Begründung und der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes üblicherweise ein gewisser zeitlicher Abstand liegt, der für den Gang der Haushaltsberatungen erforderlich ist. Daraus kann jedoch nicht generell gefolgert werden, dass für das Vorliegen ausreichender und zutreffender Darlegungen auf den Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes im Landtag abzustellen wäre. Vielmehr hat der Gesetzgeber jedenfalls dann, wenn sich – bei einer volatilen, sich tendenziell verbessernden Lage wie hier – im Lauf des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens die Notlage ersichtlich erheblich verändert, seine Darlegungen zu ergänzen und anzupassen oder darzutun, weshalb die ursprünglichen Darlegungen auch vor dem Hintergrund der veränderten Situation noch Gültigkeit beanspruchen können. Dies entspricht letztlich dem

auch sonst im Haushaltsgesetzgebungsverfahren üblichen Prozedere, auf Veränderungen, die sich zwischen Einbringung des Haushaltsentwurfs und Verabschiedung des Haushalts ergeben, durch die Übermittlung von Nachschublisten der Staatsregierung an den Landtag zu reagieren.

133

Eine solche Ergänzung oder Anpassung ist vorliegend nicht erfolgt.

134

(a) Offenbleiben kann dabei, ob das Schreiben des Staatsministers der Finanzen und für Heimat an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses vom 2. März 2022 sowie das diesem als Anlage beigelegte Schreiben des Finanzministeriums an den ORH vom 31. Januar 2022 bei der verfassungsgerichtlichen Überprüfung, ob der Gesetzgeber die ihm obliegenden Darlegungslasten erfüllt hat, überhaupt berücksichtigungsfähig sind. Zweifelhaft ist insofern nämlich, ob die parlamentarische Mehrheit mit der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz 2022 sich auch den Inhalt dieser Schreiben als Begründung für die Kreditaufnahme zu eigen gemacht hat. Dies kann dahinstehen, weil die Schreiben ohnehin keine aktualisierten Darlegungen zu der im Verhältnis zur Perspektive des Spätherbstes 2021 veränderten Notlage enthalten.

135

Das Schreiben an den ORH datiert vom 31. Januar 2022 und steht damit selbst in gewissem Abstand zur Verabschiedung des Haushalts Anfang April 2022. Entsprechend werden darin die Darlegungen aus der Begründung des Gesetzentwurfs vom Spätherbst 2021 wiederholt und es wird zusammengefasst ausgeführt, dass es sich bei der Corona-Pandemie unmittelbar um eine Gesundheitskrise handele, die in einem zweiten Schritt auch zu immensen gesamtgesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen führe. Mit den Ausgaben aus dem Sonderfonds Corona-Pandemie sollten gesundheitliche Schäden von der bayerischen Bevölkerung abgewendet werden, wobei die Ausgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes (Teststrategie, Impfstrategie etc.) den Schwerpunkt bildeten. Das Corona-Investitionsprogramm und die Hightech Agenda Plus sollten demgegenüber über zusätzliche Investitionen kurzfristige Impulse für die bayerische Wirtschaft setzen, die zugleich langfristigen Nutzen für den Freistaat entfalteten. Eine aktualisierte Einschätzung der Notlage und der Eignung der geplanten Maßnahmen zu ihrer Bewältigung ist damit in diesem Schreiben nicht enthalten.

136

Das Schreiben des Staatsministers an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses vom 2. März 2022 enthält zwar unter dem Gliederungspunkt 4. a. einige Ausführungen zu Veränderungen in Kapitel 13 19 (Sonderfonds Corona-Pandemie), u. a. zu coronabedingten Mehrkosten im Bereich der Eingliederungshilfe, zu einer Sonderhilfe für Schausteller und Marktkaufleute sowie zu einer Billigkeitsleistung für die Messe Augsburg. Abgesehen von der allgemeinen Aussage, die Corona-Pandemie sei Gesundheits-, Sozial- und Gesellschaftskrise, aber auch Wirtschaftskrise zugleich, enthält aber auch dieses Schreiben weder eine aktualisierte Einschätzung der Pandemiesituation noch Darlegungen dazu, inwieweit die vorgesehenen Ausgaben im Bereich des Gesundheitsschutzes (Teststrategie, Impfstrategie etc.), die den Schwerpunkt der Ausgaben des Kapitels 13 19 bilden, auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus dem Pandemiewinter 2021/2022 und der Veränderungen der pandemischen Lage und ihrer Einschätzung weiterhin als geeignet anzusehen sind, den Zweck der Überwindung der Notlage zu fördern. Auch im Hinblick auf Kapitel 13 18 (Corona-Investitionsprogramm) erfolgt in diesem Schreiben keine aktualisierte Darlegung zur Diagnose der „außergewöhnlichen Notsituation“ wirtschaftlicher Art. Vielmehr wird darauf verwiesen, dass die Staatsregierung mit dem Regierungsentwurf 2022 nebst ausführlicher Gesetzesbegründung eine fundierte und konkret spezifizierte Begründung für das Investitionsprogramm dargelegt habe.

137

(b) Auch aus der Plenardebatte vom 7. April 2022 zum Einzelplan 13 ergibt sich nichts anderes. Zwar sind bei der Beurteilung der Frage, ob der Gesetzgeber den ihm obliegenden Darlegungspflichten genügt hat, auch Äußerungen von Mitgliedern des Landtags und der Staatsregierung in den Plenarsitzungen des Landtags zu berücksichtigen, sofern daraus erkennbar wird, dass die parlamentarische Mehrheit mit der Beschlussfassung die Verantwortung auch für die dort gegebene Begründung der Kreditaufnahme übernimmt (vgl. StGH Hessen NVwZ 2022, 147 Rn. 257; VerfG Brandenburg vom 21.6.2024 – 22/23 – juris Rn. 130, jeweils unter Bezugnahme auf BVerfGE 79, 311/345). Vorliegend waren jedoch weder die Ausführungen des Staatsministers der Finanzen und für Heimat noch die Äußerungen der Vertreter der

Landtagsfraktionen, mit deren Mehrheit der Haushalt verabschiedet wurde, geeignet, die Anforderungen an eine aktualisierte Darlegung der Notlage und des Veranlassungszusammenhangs zu erfüllen.

138

In ihren Redebeiträgen bei der Aussprache über den Einzelplan 13 haben der Staatsminister und die für die Mehrheitsfraktionen sprechenden Redner zwar anklingen lassen, dass sich eine Veränderung der pandemischen Situation im Vergleich zum Zeitpunkt der Einbringung des Haushaltsentwurfs ergeben habe. Tenor ihrer Einschätzung war, dass die Corona-Pandemie zwar im Abklingen begriffen sei, man die Gesundheitskrise aber noch nicht ganz hinter sich gelassen habe und eine neue Virusvariante mit schweren Auswirkungen nicht ausgeschlossen sei (vgl. die Redebeiträge des Abgeordneten Zellmeier und des Staatsministers Füracker (beide CSU) gemäß Plenarprotokoll 18/112 S. 15426 f., 15469). Den vorliegend erhöhten Darlegungsanforderungen genügen diese Ausführungen – mögen sie in der damaligen Situation auch allgemein als plausibel erschienen sein – nicht, weil sie sich letztlich auf allgemeine Befürchtungen beschränkten.

139

Selbst wenn man die Darlegungen für eine aktualisierte Diagnose des Vorliegens einer Naturkatastrophe in Form einer Gesundheitskrise ausreichen lassen wollte, mangelt es jedenfalls an einer hinreichend aktualisierten Darlegung des Veranlassungszusammenhangs. Eine Begründung dafür, dass es zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts nach wie vor angezeigt war, bei Titel 13 19/514 65 kreditfinanziert rund 2,2 Mrd. € für die Beschaffung von Schnelltests zu veranschlagen, obwohl davon ausgegangen wurde, dass die Krise im Auslaufen begriffen sei und „Corona-Normalität hergestellt werden“ solle (so der Staatsminister gemäß Plenarprotokoll 18/112 S. 15469), wird nicht gegeben. Es wäre aber erforderlich gewesen, konkret darzulegen, weshalb die geplanten Maßnahmen auch vor dem Hintergrund der konkreten pandemischen Entwicklung zur Bekämpfung der Gesundheitskrise weiterhin als erforderlich angesehen wurden. Die lediglich vagen Mahnungen zur Vorsicht, es könne vielleicht noch einmal eine schwere Virusvariante kommen, die Krise sei noch nicht vorbei und man sei „noch nicht ganz durch die Corona-Krise durch“ (vgl. Plenarprotokoll 18/112 S. 15427, 15461, 15469), genügen den erhöhten Anforderungen angesichts einer bereits zwei Jahre andauernden Krisensituation nicht. Hinzu kommt, dass die erforderliche Evaluation der bereits zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen in den Ausführungen des Staatsministers und der Redner der Mehrheitsfraktionen allenfalls ansatzweise erkennbar ist. Denn nach der dargelegten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 167, 86 Rn. 200) muss der Gesetzgeber insbesondere dann, wenn frühere notlagenbedingte Kreditmittel – wie von der Staatsregierung selbst vorgetragen – entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und der damaligen Kreditermächtigungen nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind (vgl. auch ORH, Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung zu ausgewählten Entwicklungen der Haushaltslage 2020 bis 2022 vom Februar 2022, S. 19; ORH Jahresbericht 2023 S. 35; ORH Jahresbericht 2024 S. 36), aufzeigen, ob die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat. An einer hinreichend aktualisierten Darlegung hierzu fehlt es.

140

Auch die Darlegungen in der Plenardebatte zum Vorliegen einer durch die Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung hervorgerufenen „außergewöhnlichen Notsituation“ in wirtschaftlicher Hinsicht sind nicht ausreichend. In den Ausführungen des Staatsministers und der für die Mehrheitsfraktionen sprechenden Redner in der Aussprache zum Einzelplan 13 wurden im Hinblick auf die Krisendiagnose neben den pauschal angesprochenen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie (vgl. den Redebeitrag des Staatsministers, Plenarprotokoll 18/112 S. 15464) verschiedene wirtschaftliche Problemlagen genannt, insbesondere „Energiepreise, die schwindelerregende Höhen erreichen“, eine gesenkte Prognose des Sachverständigenrats für das Wirtschaftswachstum, „die vielen Flüchtlinge aus der Ukraine“ bzw. die für deren Versorgung anfallenden Kosten sowie „die Inflation“ (vgl. die Redebeiträge der Abgeordneten Zellmeier (CSU), Weidenbusch (CSU) und Pohl (FW) sowie des Staatsministers gemäß Plenarprotokoll 18/112 S. 15426, 15429, 15436 f., 15451, 15463). Die Nennung einer Vielzahl neuer wirtschaftlicher Problemsymptome deutet schon darauf hin, dass durch die Kreditaufnahme für die in Kapitel 13 18 und der High Tech Agenda Plus vorgesehenen Ausgaben nicht mehr nur oder vorrangig die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie bekämpft werden sollten. Dafür spricht auch die Betonung darauf, dass ein großer Teil der im Corona-Investitionsprogramm enthaltenen Mittel für die

Kommunen bestimmt sei, u. a. zur Förderung kommunaler Abwasseranlagen und für den kommunalen Hochbau insgesamt (vgl. die Redebeiträge des Abgeordneten Herold (CSU) und des Staatsministers gemäß Plenarprotokoll 18/112 S. 15457, 15466). Vor diesem Hintergrund reicht die Bezugnahme auf eine nicht mehr aktuelle Gesetzesbegründung im Redebeitrag des Staatsministers (Plenarprotokoll 18/112 S. 15426) nicht aus, um aufzuzeigen, dass der erforderliche Veranlassungszusammenhang zwischen den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie als außergewöhnliche Notsituation und der Kreditaufnahme zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts weiterhin bestand. Denn je mittelbarer die Folgen einer Notlage, die bekämpft werden soll, sind, desto detaillierter muss dargelegt werden, dass die Kreditaufnahme gerade der Beseitigung dieser Folgen dient – und nicht etwa der Behebung anderer wirtschaftlicher Problemlagen. Es wäre daher darzustellen gewesen, wie die bisherigen Maßnahmen gewirkt haben und weshalb die vorgesehene Kreditaufnahme in dieser Höhe erforderlich war, obwohl bereits in den Jahren davor hohe Kreditbeträge eingestellt, aber schlussendlich doch nicht in Anspruch genommen worden waren. Daran fehlt es.

VIII.

141

Kommt der Verfassungsgerichtshof im Verfahren der Meinungsverschiedenheit zum Ergebnis, dass eine Vorschrift in einem beschlossenen und bekannt gemachten Gesetz mit der Bayerischen Verfassung unvereinbar ist, ist sie für verfassungswidrig und im Regelfall auch für nichtig zu erklären (vgl. Möstl in Lindner/ Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 15; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 75 Rn. 24; z. B. VerfGHE 69, 290). Dies gilt auch im vorliegenden Fall.

142

Zwar wird in der Literatur zum Bundesverfassungsrecht bei verfassungswidrigen Bestimmungen eines Haushaltsgesetzes teilweise eine Ex-tunc-Nichtigkeit unter Verweis auf die Schwierigkeiten der Rückabwicklung und das Annuitätsprinzip abgelehnt (so Kube in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 189; Heintzen in von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 110 Rn. 48) und in der Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte teilweise eine Fortgeltung der verfassungswidrigen Vorschriften bis zu einer Neuregelung angeordnet (so StGH Hessen NVwZ 2022, 147 Rn. 325; ähnlich VerfG Mecklenburg-Vorpommern vom 7.7.2005 DVBl 2005, 1578/1583; vgl. zum Ganzen Brüning, LKV 2026, 55). Weil die Kreditermächtigung des Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 nicht in Anspruch genommen wurde, stehen vorliegend einer Nichtigerklärung jedoch weder Rückabwicklungsschwierigkeiten entgegen, noch besteht ein Fortgeltungsbedürfnis. Denn im Haushaltsvollzug des Jahres 2022 konnte auf die Kreditfinanzierung der Ausgabemittel für das Corona-Investitionsprogramm (Kapitel 13 18) und die Hightech Agenda Plus verzichtet werden. Auch für den Sonderfonds Corona-Pandemie (Kapitel 13 19) wurde die Kreditermächtigung aus Art. 2a Abs. 1 Satz 1 HG 2022 nicht in Anspruch genommen. Vielmehr erfolgte die geringe Kreditaufnahme von lediglich 63,5 Mio. € für diesen Sonderfonds ausschließlich auf der Grundlage der übertragenen Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2021, die nicht vom Prüfungsumfang dieses Verfahrens umfasst sind. Zudem wurden keine Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2022 zur Deckung der Ausgaben für die weitere Abwicklung der CoronaMaßnahmen in das Haushaltsjahr 2023 übertragen (vgl. zum Ganzen ORH Jahresbericht 2024 S. 36).

143

Eine Erklärung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit auch des für sich genommen nicht zulässig angegriffenen Artikel 2a Abs. 1 Satz 2 HG 2022 ist nicht erforderlich. Dieser Satz hat aufgrund der Nichtigerklärung des Satzes 1 keinen Anwendungsbereich mehr.

IX.

144

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGGH). Es ist angemessen, der Antragstellerin ein Zehntel der ihr durch das Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen aus der Staatskasse zu erstatten (Art. 27 Abs. 5 VfGGH).